

특집
논문

사립대학으로 간 민주화 운동

4·19~5·16 시기 '학원분규'와 사립대학 법인 문제의 전개*

김일환 _서울대학교 사회학과 박사수료

논문요약

본 연구는 4·19 직후 '학원분규'로 본격화되어 5·16 이후에도 수년에 걸쳐 전개된 사립대학을 둘러싼 정치사회적 갈등을 살펴보고, 이를 통해 한국 사립대학의 독특한 '학교법인' 제도가 형성되는 과정을 재검토하는 것을 목적으로 한다. 이송만 하야 이후 전국의 사립대학에서는 '학원 민주화' 운동이 전개되었다. 특히 당시 사립대학 내 갈등의 핵심에는 대학을 설립·운영하는 재단법인 조직의 법적 성격과 기능, 권력 구조의 문제가 놓여 있었고, 이러한 상황에 개입하기 위해 사립대학재단 관련 법·명령들이 잇따라 공포되었다. 이 글에서는 1950년대의 「사립학교법」 제정 시도, 4·19 직후 잇따라 발표된 문교부의 행정명령들, 그리고 쿠데타 이후의 「교육에관한임시특별법」 등 4·19와 5·16을 전후한 예외적 시공간에서 잇따라 공포된 일련의 법·명령들을 중심으로 당대의 사립대학재단 문제를 둘러싼 정치의 동학을 분석한다. 그리고 1963년 「사립학교법」을 통해 제도화된 국가-사립대학재단의 관계를 '갈등적 담

* 논문의 초고를 읽고 유익한 논평을 해주신 오제연 선생님과 대학사 세미나팀 선생님들께, 그리고 글의 문제에 대해 중요한 지적을 해주신 익명의 심사위원들께도 깊이 감사드린다. 아울러 지면 관계상, 논문의 부록으로 수록했어야 할 일부 자료들을 필자의 개인 사이트에 게시해 놓았음을 밝힌다(sites.google.com/site/ecclesias1212).

합'의 구조로 규정하고, 이것이 한국 대학사 및 민주주의 문제에 지나는 합의에 대해서도 살펴본다.

■ **주요어:** 학원분규, 학원 민주화 운동, 재단법인, 학교법인, 「사립학교법」

1. 문제제기

2019년과 2020년 대학가의 주요 현안 중 하나는 ‘사립대학 종합감사’였다. 교육부는 2019년 6월, 개교 이후 한 번도 종합감사를 받지 않은 사립대학 중 학생 수 6,000명 이상인 16개 대학에 대한 종합감사 실시 계획을 밝혔다. “사학비리 근절과 교육의 공공성·투명성 강화”가 명분이었다. 특히 수도권 주요 대학들도 대상에 포함되어 사회적 주목을 받았던 이 감사의 결과는 차례로 교육부 홈페이지와 언론을 통해 공개되었다. 적발 사항은 법인 회계의 부적절한 운용, 교수들의 유흥업소에서의 연구비 카드 사용, 입시 비위, 대학원생 인건비 횡령 등을 망라했다. 책임자들에 대한 교육부의 징계 요구와 고발이 이어졌고, 사립대학의 실상에 대한 비판적 여론도 높았다.¹⁾ 반면 한 교수단체는 대대적 사립대학 감사가 “헌법이 보장하는 대학 자율성을 무시하는 처사이며, 국가가 대학을 통제하겠다는 위헌적 발상”이라며 반대하고 나섰다. 주요 보수정당도 ‘사립의 근간을

1) “교육부, 제11차 교육신회회복추진단 회의 개최”(교육부 보도자료, 2019/06/24). 세부 감사결과 보고서는 교육부 홈페이지 ‘감사정보’ 게시판에 공개되어 있다.

흔드는' "사회주의 망령"이라며 각을 세우기도 했다(연합뉴스 2019/07/02; 자유한국당 대변인 논평 2019/06/27).

'종합감사'라는 렌즈로 들여다 본 생경한, 하지만 동시에 너무나 익숙하기도 한 이러한 풍경은 한국에서 '사립대학' 문제란 무엇인지 새삼 다시 질문하도록 만든다. 압축적 변화를 거듭하는 한국 사회에서 하나의 문제를 놓고 유사한 대립이, 이렇게 오랫동안 이어진 대상도 '사립대학' 이외에 그리 많지 않을 것이다. 그런데 '공공성'이라는 교육부의 명분과 '자율성'을 내세운 사립대학 관계자들의 목소리가 충돌하는, 민주화 이후에 마치 주기적으로 반복되는 것처럼 보이는 이러한 구조는 무엇을 함축하고 있는가? 겉으로 표출되는 시끄러운 갈등을 통해서 오히려 뒤로 감춰지는 문제들, 혹은 이미 새롭게 출현했지만 드러나지 못하는 목소리들은 없는가? 어쩌면 이 오래된 문제를 둘러싼 대립구도 자체를 다시 낫설게 보면서, 새로운 쟁점들을 끄집어낼 필요가 있지는 않을까. 그런 이유에서도 문제의 역사적 연원을 찬찬히 되짚어가면서, 여러 쟁점을 재조명해 보는 것은 의미가 있을 것이다.

이 연구는 4·19 직후 '학원분규'로 본격화되어 5·16 이후에도 수년에 걸쳐 전개된 사립대학을 둘러싼 정치사회적 갈등을 살펴보고, 특히 이를 바탕으로 1963년 「사립학교법」의 제정과 한국의 독특한 '학교법인' 제도 형성 과정을 재검토하는 것을 목적으로 한다. 소설가 최인훈이 『광장』에서 말했듯, 4월 혁명은 '품문'으로서만 들려오던 자유를 현실의 영역으로 가져왔다. 억눌렸던 변화의 욕망들이 사회 전반을 휩쓸기 시작했고, 각종 소란과 기존 질서의 파괴가 뒤따랐다(이상록 2011, 118-127). 사립대학 역시

그 현장 가운데 하나였다. 혁명의 주역을 자임했던 학생들, 그리고 교수들은 자신들의 교육 현장으로 눈을 돌렸고, 독재자의 퇴장과 함께 개방된 정치적 공간에서 ‘학원의 자유’, ‘학원의 민주화’를 요구하기 시작했다. 전국의 대학은 크고 작은 ‘학원분규’의 소용돌이에 휩싸였다(민주화운동기념사업회연구소 2008, 215-228).

4·19 직후 각 대학에서 벌어진 이러한 운동의 성격은 무엇이며, 왜 ‘사립’의 대학에서도 이토록 격렬한 갈등이 전개되었을까. 한 가지 주목해야 할 것은 사립대학에서의 ‘학원 민주화’ 운동은 대학재단과의 대립이라는 독특한 양상으로 나타났다는 사실, 즉 국립대학에서와는 달리, 사립대학 분규에서 학생과 교수들은 학교의 설립·운영 주체인 재단법인 조직을 직접적으로 겨냥하고 있었다는 사실이다. 이렇게 사립대학재단을 문제의 중심에 놓으면, 4·19 이후의 ‘학원분규’가 단순히 전반적 혁명적 분위기가 만들어낸 돌출적 사건이 아니라는 점이 드러난다. 이미 1950년대 중반부터 한국의 대학 문제는 사실상 ‘사립대학’의 문제, 더 정확하게는 이를 운영하는 ‘재단’의 문제로 인식되는 경향이 있었기 때문이다(김정인 2018, 157-162; 김일환 2018, 105-114). 따라서 4·19 이후의 소란스러운 양상, 학생과 교수 집단이 쏟아낸 요구들은 상당 부분 1950년대 사립대학재단의 존재 방식을 통해서 해명될 필요가 있는 것이다.²⁾

2) 한국 대학사 및 학생문화사를 통시적으로 살펴보는 연구들에서 4·19 이후 학원분규는 대개 1960년대 한국 대학사를 여는 에피소드적 사건으로 서술되는 경향이 있다. 따라서 그 구체적 발생 조건, 전개 과정과 쟁점들, 그 중장기적 효과에 대해서는 본격적으로 다루지 못했다(오제연 2014, 94-99; 강명숙 2014; 2018, 151-164; 김정인 2018, 122-127; 손인수

그런데 4·19 이후 제기된 과제들은 미완의 상태로 5·16 이후 군사정부에게 넘겨졌다. 군정의 초기 문교정책은 4·19 이후의 전국적 ‘학원분규’의 여파에서 자유로울 수 없었고, 사립대학재단 문제에 대한 개입은 정치적 정당성 확보 차원에서도 대단히 중요한 과업이었다. 쿠데타 초기에 잇따라 공포된 각종 명령과 특별법은 사립대학재단 문제에 개입하기 위한 시도들로서의 성격을 지니고 있었고, 이러한 일련의 과정들이 1963년 「사립학교법」 제정으로 일단락되었다. 이렇게 보면 군정기 대학정책의 성격을 권위주의적·관료적 대학 통제로 선형적으로 가정하는 것은 문제의 복잡성을 단순화시킬 우려가 있다. 오히려 4·19가 남긴 여파들이 5·16 이후의 정치 공간에서 어떻게 잔존하고, 전유되면서 현재까지도 사립대학 문제의 핵심에 위치하는 「사립학교법」의 틀로서 제도화되는지, 그 과정을 세밀하게 추적해 볼 필요가 있다.³⁾

따라서 이 글의 주된 관심사는 대학 일반이 아닌 사립대학의 문제, 특히 교육과 연구의 장소로서의 사립‘대학’이라기보다는, 그 설립과 운영의 주체인 사립대학 ‘법인’의 문제다. 특별히 4·19와 5·16을 전후한 시공간

1994b, 165-193). 민주화운동기념사업회연구소(2008, 215-227)는 대학사가 아닌 민주화 운동사의 시각에서 4·19 이후 학원분규의 전반적 양상을 잘 보여준다.

3) 1960년대 대학사 및 정책 전반에 대해서는 손인수(1994b), 강명숙(2014), 김정인(2018), 이경숙(2018) 등을 참조할 수 있다. 다만 이들 연구에서는 1970년대 유신체제의 경험을 전제로, 1960년대 초를 국가 통제 시대의 서막이라는 관점에서 바라보는 경향이 강하다. 물론 이것 자체가 부당한 것은 아니지만, 1950년대와 4·19를 거치며 제기된 여러 쟁점들이 쿠데타 직후 어떤 방식으로 다루어지는지, 더 나아가 대학사에서 ‘4·19’와 ‘5·16’ 시기의 연속성과 단절성을 어떻게 볼지에 더 주목할 필요가 있다.

이 흥미로운 것은, 이것이 한국 현대사에서 87년 민주화 이후, 2000년대 「사립학교법」 개정 국면과 더불어, 사립대학재단을 둘러싼 정치사회적 갈등이 가장 압축적이고 복합적으로 전개되었던 무대였기 때문이다. 국가의 '공적' 권력과 '사립'의 대학을 운영하는 재단의 관계, 사립대학 자율성의 의미, 재단법인의 지배 구조와 기능·권한의 분배, 피고용인인 대학교원의 신분과 '교수 자치'의 문제 등의 쟁점들이 당시 첨예하게 제기되었다. 오늘 우리에게 익숙한 임시이사 파견, 사립대학 감사 등의 행정기술이 본격적으로 도입된 것도 이때였다. 이러한 문제들을 중심으로 당시의 복잡다단한 사건들의 구조와 그 함의를 짚어보고자 한다.⁴⁾

이를 위해 본문에서는 '사립대학재단' 문제를 둘러싼 학생과 교수, 사학 관계자, 정부 등 다양한 집단들 사이의 갈등이 다양한 형태로 전개되는 양상을 살펴보면서도, 이러한 갈등을 압축적으로 표현하고 매개하는 대상으로서 '법'과 '명령'에 주목한다. 이는 사립대학을 운영하는 재단법인의 성격과 이를 둘러싼 사회적 관계를 결정하는 핵심 요인 중 하나가 '법'이기 때문이기도 하다. 보다 구체적으로는 1950년대의 「사립학교법」 제정 시도, 4·19 직후 잇따라 발표된 문교부의 행정명령들, 그리고 1961년 쿠데타 이후 군사정부가 공포한 「교육에관한임시특례법」 등의 법령과 정책들, 특히 1963년 「사립학교법」이 검토의 대상이 된다.

4) 이 글에서는 「민법」에 의해 설립된 재단법인 중에서 주무관청인 문교부의 인가를 받고 사립학교를 경영하는 것을 '사립학교재단' 또는 '사학재단'으로, 그중에서 특히 사립대학을 경영하는 재단법인은 '사립대학재단'으로 주로 지칭할 것이다. 또한 '학교법인'은 「사립학교법」에서 규정된 사립학교를 설립·경영하는 법인의 의미로 한정하여 사용한다.

2. 1950년대 사립대학의 존재 방식과 ‘학원분규’의 조건들

1) 사립대학재단의 경영 구조와 사회적 비판

통상 한국 대학사에서 1950년대 초중반은 대학의 양적 팽창이 두드러졌던 시기로 파악된다. 한국전쟁기에 지방 국립종합대학 설립이 진행되었고, 그와 함께 대학생 수도 빠르게 증가했다. 사립대학의 팽창 추세는 더욱 빨랐다. 미군정기에는 기존의 사립전문학교 등 교육기관들이 새로 ‘4년제 대학’으로 승격되면서 신규 사립대학들이 설립되었고, 한국전쟁의 전선이 고착화된 1951년 이후에는 기존 대학의 종합대학화와 신규 대학의 설립이 함께 진행되면서 사립대학의 비중이 빠르게 증가했다. 당시의 느슨했던 대학 설립에 대한 규제가 이러한 사립대학 중심의 고등교육 팽창이 가능했던 하나의 조건이 되었다(이광호 1991, 65-76).⁵⁾

5) 통계자료의 일관성은 떨어지지만, 대략적인 추세를 확인해 볼 필요는 있다. 1948년 정부 수립 당시 문교부의 인가를 받은 고등교육기관은 관공립이 10개, 사립이 27개였다(강명숙 2003, 157-159). 각종학교를 제외하고 ‘대학교’, ‘대학’, ‘초급대학’만을 집계해 보면 사립 고등교육기관들은 1955년에는 38개로, 다시 1959년에는 45개로 늘어나 있었다. 반면 국공립 기관의 경우 1955년에는 국립 8개 공립 5개, 1959년에는 국립 12개 공립 5개였다. 4년제 정규 대학(대학교, 대학)의 경우, 1959년 시점에서 국립 9개, 공립 5개, 사립 37개로 사립대학 기관 수는 약 71%에 달했다.

학생 수의 경우, 1955년에는 국립 30,512명, 공립 4,695명, 사립 43,442명이었던 것에 비해, 1959년에는 국립 27,364명, 공립 3,544명, 사립 50,733명으로 사립 기관에 재학 중인 학생 수의 비중이 크게 높아졌다(이형행 1991, 70). 규모가 작았던 사립 각종학교를 제외하더라도 결과는 크게 달라지지 않는다(『대한교육연감』 1960년도판, 361-364).

인적 측면에서도 당시 사립대학은 커다란 변화를 겪고 있었다. 학생 수 증가와 더불어 학과가 신·증설되고 단과대학 구조가 재편되는 등 대학 학사 구조가 정비되기 시작했다. 교원 집단의 규모 확대도 두드러진 변화였다. 이들 교원 중 상당수는 강사, 조교 등의 형태로 고용되어 있었지만, 적어도 외형적인 측면에서 1950년대를 지나면서 한국의 사립대학은 고등교육기관으로서의 위상에 걸맞은 최소한의 외형을 갖추어가고 있었다.⁶⁾ 결과적으로 ‘대학생’과 ‘대학교수’는 한국 고등교육사에서 최초로 하나의 유의미한 사회적 집단으로 성장하고 있었다(오제연 2014, 18-74; 강명숙 2018, 131-146).

이러한 사립대학의 양적 확대 과정에서 자연스럽게 대학의 물적 기반을 정비하고 내부 운영 구조를 갖추어나갈 필요성이 제기되었다. 한편으로는 전후 피해를 복구하면서 학교의 물리적 시설을 확충하고, 그에 필요한 경제적 자원을 확보하는 문제가 절실했다. 그에 못지않게 대학을 둘러싼 다양한 집단들 사이의 이해관계를 조정하고, 대학 운영의 권한과 기능을 분배하는 문제도 제기되었다. 특히 대학 설립을 주도한 인물·집단과 새롭게 등장한 교원 및 학생 집단과의 관계, 대학과 재단 및 외부 집단 사

6) 교원 수 통계 역시 일관성이 떨어지지만, 개략적 추세는 아래와 같다. 1950년 전체 고등교육기관의 교원 수는 약 1,100명 수준이었지만(이형행 1991, 63), 『대한교육연감』에서는 1959년 기준 교원 수를 국립 1,294명, 공립 194명, 사립 2,370명으로 집계했다(『대한교육연감』 1960년도판, 361-364). 교원 집단의 내부 구성을 보면, 1956년 기준 전체 교원(교수, 부교수, 조교수, 전임강사, 조교) 수는 2,963명(국공립 1,225명, 사립 1,738명)으로 집계되는데, 그중 전임강사와 조교는 1,103명(국공립 583명, 사립 520명)으로 약 37%를 차지한다(『대한교육연감』 1957년도판, 294-297).

이의 관계 등 소위 대학의 ‘거버넌스’와 관련된 여러 문제가 부상했고, 이를 둘러싼 크고 작은 갈등이 도처에서 전개되었다.

그런데 1950년대 중반 이후 한국 사립대학은 그 운영의 난맥상을 고스란히 드러내었고, 이에 대한 사회적 비판의 목소리 역시 높았다. 특히 가장 주된 비판의 대상은 ‘고등교육’의 장소로서 사립대학에서 이루어지는 교육과 연구의 질적 측면이라기보다는, 그것을 설립·운영하는 재단법인 조직이었다. 당시 교육법제에서 사립대학 등 사립학교의 설립과 운영을 위해서는 「민법」상의 재단법인의 설립이 요구되었는데, 이는 무엇보다 사립학교의 유지·경영에 필요한 안정적 재정 기반을 확보하기 위한 것이었다.⁷⁾ 하지만 1950년대 당시에는 재단 운영의 여러 측면이 사립대학 문제의 진원으로 지목되는 경향이 있었다.

가장 빈번하게 제기된 비판은 사립대학재단의 영리적 경영 행태에 대한 것이었다. 1950년대 ‘문교재단(文教財團)’은 다른 재단법인 조직들에 비해 큰 면세 혜택을 누리면서 각종 수익사업체를 경영하는 경제적 조직체이기도 했다. 그런데 때때로 재단 운영자들이 학교 운영을 위한 수입 확

7) 이미 식민지 시기부터 일본식 사립학교 인가제도가 조선에 이식, 1915년 「개정사립학교규칙」 공포 이후 사립 전문학교 등을 설립하기 위해서는 재단법인 설립 인가를 받아야 했다. 해방 이후에도 상황은 크게 다르지 않아서, 미군정기에도(강명숙, 2003), 정부 수립 이후 「교육법」 체제에서도 사립 고등교육기관의 설립에는 여전히 재단법인 설립이 요구되었다.

그런데 해방 이후 재단 설립의 근거가 되는 법률이 무엇인지는 다소 미묘한 문제인데, 1958년 새로 제정된 「민법」이 1960년 1월 1일 시행되기 이전까지는 ‘의용민법’ 체제가 유지되는 과도기가 지속되었기 때문이다. 따라서 1950년대까지 사립학교재단들은 식민지기와 동일하게 ‘의용민법’ 체제에서 법인격을 부여받았다고 볼 수 있을 것이다.

보라는 명목으로 법인 자산을 수익기업체에 과다하게 투자하고, 심지어 이를 사유화하는 경향이 있어 ‘학원의 영리기업화’에 대한 논란이 벌어졌다(김일환 2018, 95-105). 여기에 더해, 청강생, 정원 외 입학 등 각종 수단을 동원하여 학생들을 입학시키고, 수업료 외에도 ‘건축비’, ‘신영비’, ‘후원회비’ 등 각종 비용을 징수한 것도 문제가 되었다. 이는 전쟁과 농지개혁을 거치며 경제적 기반이 형해화된 사학재단들이 납입금 징수에 몰두했던 결과였다. 각종 회계 부정 사태가 빈발했던 상황은 이러한 문제를 더욱 악화시켰다(이광호 1991, 88-109; 김정인 2018, 110-116).

법인 운영과 통제 구조, 특히 이사회 조직의 권력을 둘러싼 갈등도 중요한 문제였다. 경제적 기반이 취약했던 대부분의 재단은 재정 확보를 위해서 ‘후원회’와 같은 외부 조직이나 학부모들에 의존할 수밖에 없었다. 이러한 의존 관계는 실질적 재정 기여자인 후원회 조직이 법인 경영 방향을 놓고 이사회와 갈등하는 일이 벌어지는 조건이 되었다(김일환 2018, 110-114).

대학의 학사운영이 실질적으로 재단 이사회에 종속된 구조 역시 문제가 되었다. 학문적 자치(自治)라는 관념과 결부된 ‘대학’과 이를 경영·경제적으로 지원하는 재단법인 조직이 미분화되어, 대학의 학사운영도 실질적으로 재단 이사회에 의해 좌우되는 현실에 대한 비판이 제기된 것이다. 특히 이를 상징적으로 보여주는 것이 법인 경영자로서의 ‘이사장’이 학문 조직의 수장으로서의 ‘총장’, ‘학장’을 겸임하고 있는 현상이었다. 대학의 교원은 그 수적 증가에도 불구하고, 여전히 ‘피고용인’ 정도의 지위에 머물러 있었고, 대학의 학사운영 및 인사권에 대한 발언권은 극히 제한적이

었다.⁸⁾ 특히 해방 이후 신설된 학교에서는 설립자의 카리스마적 영향력이 여전히 강하게 남아 있던 것도 이러한 경향을 강화시켰다.

2) 문교부 사학 행정의 난점: '사적 재단법인에 대한 국가 개입은 가능한가?'

1950년대 후반이 되면서 농가 경제의 불경기와 맞물려 사립대학들의 경영난이 더욱 심화되었고, 일부 대학들은 학교의 정상적 운영이 불가능할 만큼 심각한 내부 갈등으로 빠져들었다. 사립대학에 대한 비판적 여론도 더욱 거세졌고, 결과적으로 사립대학에 대한 여러 형태의 정부 개입이 모색되었다. 이 과정에서 정부와 사립대학재단들 사이의 대립적 구도도 점차 뚜렷해졌다.

그런데 당시 문교부의 사립대학 및 재단에 대한 개입과 규제에는 법 논리적으로도, 현실적으로도 몇 가지 한계가 있었다. 물론 법적으로 문교부는 주무관청으로서 대학의 설립 및 운영 전반에 대한 감독의 권한과 책임을 부여받았다.⁹⁾ 그런데 '국공립'이 아니라 '사립'의 학교, 더군다나 최고

8) 이는 사립대학의 교원 집단의 불안정한 신분 문제에서도 잘 드러난다. 이미 「교육공무원법」(1953) 등의 교육법제는 사립학교 교원에게 국립학교 교원에 준하는 신분을 보장하고 있었지만, 그 실질적인 적용을 둘러싸고는 지속적 갈등, 법적 다툼이 이어졌다. 재단법인 이사회의 자의적 인사권 행사를 견제할 수 있는 장치는 실질적으로 존재하지 않았고, 사립대학에서 경영 상황 악화 등을 명분으로 교원들을 대량 해고하는 일은 드물지 않았다. (동아일보 1958/10/24).

9) 1949년 「교육법」의 제84조는 “국립의 각 학교와 공·사립의 사립대학과 대학은 문교부장관의 지도감독을 받는다”고 규정하면서 설립 형태와 관계없이 문교부 장관의 지도감독

학부로서의 ‘대학’에 대해서 문교부가 지닌 권한의 범위와 구체적 개입의 방식은 정부와 사립대학 사이의 지속적인 논쟁과 협상의 영역으로 남아 있을 수밖에 없었다.

더 나아가 1950년대 문교부의 사립대학 정책에서 공적 시설로서의 ‘학교’의 제반 행정에 대한 개입에 비해, 설립·운영의 주체인 사적 재단법인 조직, 특히 최고의결기구인 이사회 조직에 대해서 관권(官權)이 실질적으로 개입할 수 있는 범위는 제한되어 있었다. 1955년 「대학설치기준령」을 통해 학교시설기준을 강화하고자 했던 시도가 존재했지만(손인수 1994a, 661-678; 김정인 2018, 114-119), 이것은 사립대학 문제의 진원지였던 설치 주체로서의 재단법인에 대한 개입과는 거리가 있었다. 사립대학재단에 대한 문교부의 상시적인 관리감독의 범위도, ‘분규’와 같은 예외적 상황에 개입할 수 있는 법적 근거 역시 불명확했다.¹⁰⁾ 따라서 문교부는 다소 무원칙하게 행정명령을 하달할 뿐이었고, 실질적인 문제 해결은 당사자들 간의 법원 소송에 맡겨져 있었다(김강현 1963, 100-101).

이러한 상황에서 사립학교를 운영하는 재단법인을 별도로 규율하기 위한 「사립학교법」 제정에 대한 논의가 이미 1950년대 중반에 등장했다. 몇 가지 특수법과 행정명령만으로는 사립학교재단의 행태를 규제하기에

권한을 명시하고 있었다.

- 10) 예외적으로, 몇몇 사례에서는 재단 내부의 분규와 운영난 등으로 정상적인 운영이 불가능하다고 판단되는 경우, 문교부가 법인 이사진에 대한 취임인가를 취소하고 임시적인 관리운영체제를 꾸리는 모습이 발견된다. 다만 그 형식은 상황에 따라 달랐다(김일환 2018, 112-113).

한계가 있으니 별도의 「사립학교법」을 통해서 일반 재단법인과 구별되는 법인 형태를 새로 설정하고, “이사회 측의 부당한 결의를 막아 사학재단의 질서 유지를 꾀하”고자 한다는 것이었다. 이미 1954년 2월에 문교부 분과위원회에서 「사립학교법」 초안을 검토하고 있다는 사실이 언론을 통해 공개되었고, 1950년대 말까지 입법 논의가 산발적으로 이어졌다. 특히 당시 법안에 문교부의 재단 운영에 대한 감독권을 강화하면서, 동시에 법인 운영기구로 ‘평의원회’ 설치를 명문화하여 이사회의 경영권을 분산시키는 내용이 포함되었다고 알려져 논란이 되었다.

사립학교 관계자들은 크게 반발하며 “맹렬한 반대운동을 일으킬 준비”를 하며 압력을 행사하고 나섰다. 문교부가 무분별한 설치인가로 사학 경영의 파탄을 초래해 놓고, 재정 지원을 하기는커녕 행정 책임을 은폐하기 위해 이런 법안을 만든다는 주장이었다. 하지만 보다 중요한 이유는 사립학교재단이 ‘사적 자치’의 영역으로 남아 있어야 한다는 관념에 뿌리를 두고 있었다. 그 명분이 “어찌 되었든 「사립학교법」이란 법을 만들려는 동기부터가 학원의 독립과 자유를 유린하는 것”이며, “그간 꾸준히 건설해 온 사립학교의 재단 영역을 침범”하는 것이라는 논리였다. 또한 법인 내부에 이사회에 대한 심의·견제기구로서 ‘평의원회’ 설치를 의무화하는 것에 대한 강력한 반대도 존재했다(조선일보 1954/02/04; 조선일보 1955/07/10; 조선일보 1956/09/10; 경향신문 1959/04/30).¹¹⁾

11) 당시 문교부 성안 과정에서 작성된 사립학교법 초안의 구체적인 내용은 확인하지 못했다. 다만 언론보도의 내용으로 미루어볼 때 1960년대 사립학교법의 기본틀과 크게 다르지 않다는 것 정도는 추정할 수 있다.

이미 「대학설치기준령」과 법인세 부과 문제에서도 사립대학재단의 거센 저항에 직면했던 상황에서, 문교부 관료들이 「사립학교법」의 입법에 본격적으로 착수하는 것은 상당한 부담을 요구하는 일이었다.¹²⁾ 법안에 대한 논의는 본격적으로 진전될 수 없었고, 결과적으로 문교부는 사립대학의 설립 주체인 법인의 권한, 내부 권력 구조, 재정 운용 등에 대해서는 실질적으로 ‘사적 자치’의 영역으로 남겨두었다.¹³⁾

이러한 상황에서 사립대학 문제는 더욱 심각해졌다. 자유당 정권의 말기로 갈수록 사립대학 관계자들은 정치권력과 긴밀히 유착되었고, 일부 사립대학의 지도적 인물들은 정치에 직접 뛰어들면서 자유당 정권과 운명을 같이하고 있었다(손인수 1994b, 165-166). 대학재단이 종파 갈등으로부터 직접 영향을 받고 있던 일부 학교에서는 여기에 자유당의 관련 개입이 겹치면서 극심한 내분에 휩싸였다(강인철 2013; 동대백년사편찬간행위원회 2006,

12) 재단 수익사업에 대한 법인세 과세를 둘러싸고 정부와 사립학교재단 사이의 갈등이 1950년대 후반부터 지속되었다. 1952년 「법인세법」 개정 이후 사립학교재단 수익사업에 대한 전액 면세가 이루어지고 있었는데, 정부가 다시 법인세 부과를 시도하면서 사립학교재단들이 격렬하게 반발하고 나선 것이다(동아일보 1958/10/23).

13) 당시 정부-사립대학재단 간의 세력 관계에 더해서, 문교부 장관들의 인적 특성 및 재임 전후의 이력도 염두에 둘 필요가 있다. 제1공화국 당시 문교부 장관의 인선은 대체로 주요 대학의 보직교수 중에서 이루어졌는데, 사립대학 관계자 역시 예외는 아니었다. 장관 퇴임 후 다시 사학으로 복귀하는 경우도 일반적이었다. 예컨대 1954년 4월에 4대 장관에 취임하여 「대학설치기준령」을 놓고 사립대학 측과 대립하던 이선근(李瑄根)은 퇴임 후 1957년부터 성균관대학교 총장과 ‘한국사립대학연합회’ 회장을 맡으며 사립대학을 대변하는 위치로 이동했다. 1957년 11월 취임한 6대 장관 최재유(崔在裕)는 해방 이후 세브란스의대, 이화여자대학교 등에서 주요 보직을 맡은 경력이 있었는데, 내정 시점에는 사립학교재단들의 공동출자 회사인 대한문교서적주식회사의 사장이었다.

272-275).¹⁴⁾ 이런 가운데 1960년 3·15 부정선거가 진행되었고, 4월 혁명이 터졌다.

3. 4·19 이후 ‘학원분규’와 학원 민주화 요구

1) 사립대학 분규의 양상과 ‘학원 민주화’의 쟁점들

4·19 이후 봉기의 주역 중 하나는 학생과 대학의 교원 집단이었다. 3월 초부터 전국 곳곳에서 시위를 주도한 것이 중고등학생들이었다면, 4·19를 전후로 서울 지역의 대학생들이 본격적으로 시위에 가담했다. 1950년대를 거치며 그 규모는 빠르게 늘었지만 대체로 ‘나약하고 무기력하다’는 비판을 받아온 대학생들이 한국 현대사의 정치 무대 위에 본격적으로 등장했던 순간이었다. 그리고 4월 25일의 ‘교수단 데모’는 봉기의 마지막 국면을 이끌었다(오제연 2014, 27-40; 권보드래·천정환 2012; 이호룡·정근식 편, 2013).

4월 26일 이승만 대통령의 하야 선언 이후 대학생들은 사회의 ‘질서유지자’를 자임하고 나섰다. 사회 저변으로 확산된 기성 질서에 대한 저항과 일상화된 데모의 풍경과 거리를 두면서, 엘리트 집단으로서의 자기 정

14) 반면 학내 문제에서 대학생 집단의 움직임은 잘 드러나지 않는다. 홍익대학교, 숙명여자대학교 등 일부 사례에서 동맹휴학 등의 움직임이 있었지만, 당시 주된 학원분규 현장은 오히려 사립 중고등학교였다. 납부금 징수, 교사 해직, 교장 비위 등이 주요 문제였다(연정은 2004, 247-250).

체성을 분명하게 드러낸 것이다(이상록 2011, 118-127; 강명숙 2018, 153-158). 그런데 정작 이들이 돌아간 대학 캠퍼스에서는 전혀 다른 풍경이 펼쳐지고 있었다. 전국의 대학들은 또 다른 시위와 집회의 현장으로 돌변하기 시작했다. 이승만 대통령의 하야 이후 불과 약 2개월 안에 전국의 52개 중대 약 과반수의 대학에서 분규가 발생하고 있었다(『대한교육연감』 1961년도판, 268-273). 거리의 항쟁을 통해 탄생한 운동 주체로서의 ‘대학생’은 이제 활동의 무대를 대학으로 옮긴 것이다.

이미 이승만의 하야 이전부터 ‘학원의 자유화’는 학생들의 요구 중에서 상당한 비중을 차지하고 있었다. 4·26 이후 각 대학에서 학생들이 ‘학도 호국단’을 해산시키고, 새롭게 ‘학생자치위원회’ 등의 이름으로 학생조직을 결성하기 시작했던 것도 그 연장선이었다. 이와 함께 각 대학에서는 ‘어용 교수’ 퇴진에 대한 요구가 어김없이 등장했다. 특히 정부 권력에 직접 노출되어 있던 국립대학들에서 이러한 요구가 더욱 두드러지는 경향이 있었고, 전국의 국립대학에서 학생들의 배척 대상이 된 총장·학장급의 고위 보직교수들이 줄지어 사퇴했다(오제연 2014, 95-97; 손인수 1994b, 182-183; 김성주·강석승 편, 2013).¹⁵⁾

그런데 대부분의 국립대학에서 보직교수들의 사퇴 및 문교부의 승인

15) 사립대학도 예외는 아니었다. 숙명여자대학교에서는 5월 9일부터 학생 400여 명이 부정 선거에 협력한 김두헌(金斗憲) 총장에 대한 성토대회를 열어 연좌농성을 벌였다. 5월 28일부터는 약속을 이행하지 않는 총장의 사임을 요구하며 동맹휴학에 돌입하기도 했다. 결국 7월 15일 새 총장이 임명되면서 사태가 일단락되었다(동아일보 1960/05/12; 동아일보 1960/05/29).

취소로 사태가 비교적 단기간에 수습되어 갔던 것에 비해, 사립대학에서는 특히 1950년대 내내 누적되었던 사립대학재단의 ‘소수전단(少數專斷)’적 권력과 ‘모리(謀利)’적 행태에 대한 불만들이 터져 나왔고, 이후 학생과 교수집단, 사립대학 경영자들 사이의 갈등이 본격화되었다. 4·19 직후 시작된 이러한 갈등적 국면은 시간적으로는 1960년 연말까지 수개월에 걸쳐서 지속되었다. 공간적으로 분규 상황은 대학들이 상대적으로 밀집해 있던 서울 지역이 중심이 되는 경향이 강했지만, 부산, 광주, 청주, 대구 등 전국에 걸쳐 있었다. 시위와 운동의 레퍼토리(repertoires) 역시 대단히 다양했는데, 새로 학생자치조직이 주도하는 학생총회와 교내 농성, ‘맹휴(동맹휴학)’ 등 비교적 온건한 방식부터, 가두시위, 문교부 청사 농성, 경찰서 점거, 관계자 자택 파괴 등 물리력을 동원한 방식 역시 빈번히 사용되었다. 심지어는 학내 갈등이 폭력 사태로 비화하면서 유혈 사태로 이어지는 일도 종종 있었다. 물론 여기에는 각 대학의 운영 구조, 당사자들의 세대·이념적 특징, 학부 및 학과 간의 주도권 다툼 등 여러 복잡한 요인들이 개입되어 있었다. 하지만 당시 사립대학 분규의 당사자였던 학생과 교수 집단은 이를 대체로 ‘4월 혁명’의 연장선에서 ‘학원의 독재자’에 대한 투쟁으로 인식하는 경향이 강했다(경향신문 1960/06/26).¹⁶⁾

16) 당시 문교당국자들의 입장에서 파악하고 있던 중고등학교 및 대학 분규의 개략적 양상은 『대한교육연감』 1960년판의 102-103쪽, 268-273쪽에 잘 정리되어 있다. 여기에 누락된 몇몇 사례들을 포함한 각 대학별 분규의 구체적인 쟁점과 시간대별 전개 과정을 정리한 표는 저자의 개인 사이트 자료실에 별도 게시해 두었다(sites.google.com/site/ecclesias1212).

(1) 사립대학의 영리주의적 경영에 대한 비판

우선 당시 분규의 주된 쟁점 중 하나는 1950년대 내내 문제시되었던 사립대학의 ‘영리주의적’, 혹은 ‘사기업적’ 경영의 문제였다. 특히 학생들은 납입금 문제를 제기하고 나섰는데, 야간부 개설 등을 통해 학생 수를 늘리면서 ‘건축비’ 등의 납입금을 과다 징수하는 경향이 강했던 대학이 주된 장소가 되었다. 한양대학교에서는 5월 10일부터 과중 징수한 등록금·시설비의 반환과, 학교의 설립자로서 이사장을 겸하고 있던 김연준(金連俊) 총장의 사퇴를 요구하며 공대생 전원이 맹휴에 돌입했다. 수도여자사범대학교에서는 5월 12일 1,000여 명의 학생들이 강당에 모여 경리 부정을 규탄하면서, 1학기에 등록금에 포함해 징수한 시설비의 사용 내역을 밝히고, 유용 사실이 있을 시 전액 학생들에게 반환하라고 요구하고 나섰다. 신학기가 개강하는 9월 이후 등록금 징수를 둘러싼 갈등은 다시 불거졌는데, 건국대학교, 성균관대학교, 한양대학교, 수도의과대학 등에서 시설비 납부를 거부하는 학생들의 시위와 농성이 이어졌다(동아일보 1960/05/13; 경향신문 1960/05/10; 1960/09/21).

위에서 보듯 특히 학교 재건 및 시설확장을 명목으로 징수되었던 ‘시설비’, ‘건축비’가 주된 문제가 되었다. 이는 당시 학생들이 단순히 경제적 부담을 이유로 한 학비 인하만을 요구했던 것이 아니었음을 보여준다. 오히려 1950년대 내내 학교의 기본 시설의 확보라는 핵심적 기능조차 학생들의 납입금에 의존해 왔던 사립대학 재단의 관행에 대한 불신을 드러낸 것에 가까웠다. 이런 쟁점들이 불투명한 회계 운영 문제와 결부되어 있던 경우, 분규의 양상은 보다 격렬했다.

그럼에도 납입금 문제에 대해서는 대체로 재단 측이 학생들의 요구를 수용하면서 단기간에 타협이 이루어질 수 있었다. 그런데 재단 소유의 자산 및 수익사업체 운영이 쟁점이 되는 경우 대립의 강도는 더 높았고, 학내 분규가 상호 고발과 법정 공방으로 이어지는 일도 있었다. 대표적으로 조선대학교는 재단 설립 과정에서 지역사회 참여가 큰 역할을 한 학교였으나, 이미 1950년대부터 재단 소유 기업체들이 박철웅(朴哲雄) 총장 일가의 사유재산으로 전락했다는 내부 비판이 있었다. 5월 초부터 총장의 진퇴를 둘러싼 학내 갈등이 심화되기 시작했는데, 학생들은 5월 26일 상경하여 문교부에서 농성 시위를 벌이기도 했고, 6월 16일에는 교수진 20여 명이 법인 재산 유용 등을 이유로 박철웅 총장을 검찰에 고발하고 나섰다. 이 과정에서 유혈 사태를 동반한 학내 충돌이 이어졌고, 법정 다툼은 향후 수년간 지속되었다. 숙명여자대학 등 다른 대학교에서도 대학재단 소유의 재산을 둘러싼 갈등들이 이어졌다(조선대학교50년사편찬위원회 1997, 108-115; 157-169).¹⁷⁾

(2) 사립대학에서의 ‘교수 자치’ 주장: 재단-학교 관계와 인사권 문제

위에서 살펴본 재단의 “사기업적 운영” 문제는 대학의 특수정보다는 당시 사립학교 경영에서 나타나는 일반적 경향에 가까웠다. 그런데 특별

17) 민주화운동기념사업회 오픈아카이브에는 4·19 직후 조선대학교 학원 민주화 운동 참가자에 대한 구술자료가 일부 채록되어 있다. 이문교의 구술(면담자: 이정태, 일자: 2003.06.28); 황춘택의 구술(면담자: 이성호, 진명숙, 일자: 2010.06.23). 숙명여자대학의 상황은 동아일보 1963/03/14.

히 대학에서는 재단법인 이사회 중심의 권력 구조 문제, 특히 인사권에 대한 교수 집단의 영향력 행사 요구가 부상했다. 분규에 휩싸인 여러 사립대학에서 ‘총장 사퇴’ 요구가 등장했는데, 이는 대개 총장 및 이사장의 1인 점직 분리를 의미하는 것이었다. 이는 단순히 ‘1인 독재’에 대한 비판을 넘어서, 재단법인 이사회의 권한 제한, 더 나아가 인사권 문제에서의 ‘교수 자치’에 대한 요구와 결부되어 있었다. ‘피고용인’인 교수들이 인사권 등 행정 참여권을 요구하면서 재단과 다투는 모습은 사립대학에서의 독특한 상황이었다.

해방 이후 신설, 설립자 개인의 영향력이 강하게 남아 있던 대학의 사례를 보자. 동아대학교에서는 교수진이 정재환(鄭在煥) 총장에게 총장과 이사장직의 분리 등 여러 요구사항을 내걸고 6월 8일부터 강의를 전면 거부했다. 총장은 사태 수습을 위해 총장 사퇴 및 학장직을 교수진의 투표를 통해 선출할 것을 약속해야 했고, 결국 6월 19일 교수 전체회의를 통해 단과대학장 및 학과장이 선출되었다. 한국외국어대학에서는 5월 14일 교수진이 ‘학원 민주화를 위한 결의문’ 선언을 발표했고, 학생들은 총회를 통해 “재단의 사기업화 지양, 학사행정에 대한 재단 측의 압력 배제, 교수회의 의견 존중”을 요구하고 있었다. 그런데 재단 측이 반대파 교수 6명을 해임하고, 이에 항의하는 학생총회 자리에 흥기·둔기를 든 깡패 50여 명이 난입하며 유혈 사태가 벌어지는 등 갈등이 심각했다. 결국 문교부는 4·19 이후 최초로 한국외대와 국립대 중 분규가 극심했던 경북대학교 의대에 휴교령을 내리고, 분규 수습에 직접 개입할 수밖에 없었다.¹⁸⁾

식민지 사학의 역사를 전통으로 가진 학교에서도 상황은 크게 다르지

않았다. 동국대학교에서는 5월부터 학생자치위원회가 출범하면서 백성욱(白性郁) 총장의 3중직 겸임 해소, 교수회 권한 강화를 요구했다. 이후 교수회가 주축이 되어 8월에 ‘교수인사협의회 회칙’이 제정되고, 교원 임면 과정에서의 교수회 참여를 보장받았다. 교수 자치 문제를 둘러싼 갈등이 가장 치열했던 학교는 연세대학교였다. 이미 5월 초에 학생들은 ‘중앙집권적 행정체제 지양, 총장과 이사장 겸직금지’ 등을 결의하며 학생총회를 개최했고, 교수진은 전체 교수회의 결의를 통해 ‘학교기구 개편위원회’를 구성했다. 그리고 교수회의 강의 거부 등 실행행사에 끝어, 6월 13일 이사회와 단과대학 교수회 대표 사이에 “학원 운영의 민주적 제도화에 대한 결의문”이 채택되었다. 여기에는 백낙준(白樂濬) 이사장의 사표 수리 및 총장·이사장의 분리와 더불어, 새로 ‘교수의회(faculty senate)’를 구성하고 총장·대학장·대학원장뿐 아니라 신임 교수 임명 과정에서 동의권을 행사하는 내용이 포함되었다(연세대학교백년사편찬위원회 1985, 59-66; 민주화운동기념사업회 연구소 2008, 224).

위의 사례들에서 보듯 일부 대학에서는 단과대학 학장 선출과 신규 교수 임용 등에서 교수회의 권한을 인정하는 잠정적 합의가 도출되고 있었다. 1950년대 양적으로는 성장했지만 교원 신분 보장도 제대로 확보하지 못했던 사립대학 교수집단이, 4·19 이후 ‘고용주’로서의 재단 이사회와의 관계를 재정립하면서 인사 문제에 대한 단체 권한을 일부 인정받기 시작

18) 동아대학교 50년사 편찬위원회 1998, 92; 동아일보 1960/06/14; 동아일보 1960/06/01; 경향신문 1960/06/06; 동아일보 1960/07/02. 경북대학교 의과대학 분규의 전말에 대해서는 손인수(1994b, 172-176)를 참조.

한 것이다(조선일보 1960/05/01).¹⁹⁾ 이는 법인 이사회가 독점했던 기존의 인사권 행사 양상에도 일정한 변화를 가져왔다. 새로 구성된 ‘교수회’, ‘교수평의회’ 등의 조직은 이 과정에서 핵심적 역할을 했고, 학생들도 이를 대체로 지지했다. 이렇게 보면 4·19는 정치적 주체로서의 ‘학생’, 자의식을 지닌 ‘교수’ 집단을 사회적 무대 위에 등장시켰을 뿐 아니라, 비록 교수에 국한된 것이긴 하나 사립대학에서 ‘자치’에 대한 여러 실험이 전개되는 계기이기도 했다.²⁰⁾

2) ‘학원분규’에 대한 문교부의 개입과 미완의 법제 개혁

그러나 학원에서의 ‘작은 혁명’들에도 불구하고, 기존 조직과 관행들을

19) 대학의 자치 문제를 둘러싸고 교수진과 학생들 사이에 차이가 없지 않았다. 특히 일부 교수들은 학생들이 대학 행정에 직접 개입하는 것에 대해서는 비판적 태도를 취했다(오제연 2014, 97). 하지만 당시 학생들의 대학 행정 참여 요구는 그다지 강하지 않았고, 이러한 입장 차이가 교수·학생 간의 갈등으로 표출되지는 않았던 것으로 보인다. 오히려 학생들도 재단 측과 대립하며 교수회 권한 강화를 함께 요구하는 모습이 보다 일반적이었다.

20) 대학 자치 문제를 역사적 관점에서 본 연구로, 정준영(2011)은 경성제국대학 사례를 중심으로 제국대학에서의 자치 문제 및 해방 이후 국대안 파동의 쟁점을 살펴보았다. 하지만 이러한 사례 선정에서 볼 수 있듯, 해방 이후 사립대학은 ‘대학 자치’를 둘러싼 논쟁에서 벗어나 있었다.

아마노 이쿠오는 일본의 전전 사립대학에서 ‘자치’ 문제가 국가권력보다는 재단법인 경영으로부터 ‘대학’의 고유 영역과 자율성을 확보하는 것과 관련이 있었으며, 특히 교수의 인사권 행사가 핵심 쟁점이었음을 보여준다(天野郁夫 2013, 77-93). 일본의 사례는 기본적인 제도적 조건이 유사한 전후 한국의 사례를 이해하는 데도 참고가 된다. 이렇게 보면, 4·19는 사립대학에서 교수 중심의 ‘자치’ 문제가 제기된 하나의 기점이었다.

단기간에 완전히 뒤엎는 것은 불가능한 일이었다. 무엇보다 대학 내에서 새롭게 등장한 요구들을 법·제도적으로 정착시키는 것이 필요했다. 그렇다면 문교부 관료들은 여기에 대해 어떻게 대응했을까. 분규가 전국의 중·고등학교와 대학에서 본격화되던 5월 20일 이병도(李丙燾) 장관은 자율적 해결 원칙을 강조하면서도, 각 시·도 및 학교 관계자들에 분규를 서둘러 수습할 것을 지시했다. 그런데 사립학교 내부 분규에 대해서, 특히 핵심 사안이던 사립재단 문제에 개입하는 것은 간단하지 않은 문제였다. 사태 수습을 명분으로 재단 이사진에 대한 승인을 일방적으로 취소하는 것은 법적 근거가 모호하다는 문교부 내부 의견도 표출되었다(동아일보 1960/05/20; 경향신문 1960/05/25). 그렇지만 문교부가 사태를 수수방관하는 것은 ‘반(反)혁명’에 다름없다는 여론을 무시할 수도 없었다. 당시 공포된 일련의 법규명령은 문교부 관료들의 임기응변적 대응의 산물이었다(동아일보 1960/06/06).

조선대학교 학생들이 문교부 복도에서 농성 중이던 5월 26일 「학원 정상화를 위한 긴급조치의 건」(문교부부령 제69호. 이하 「긴급조치」)이 공포되었고, 뒤이어 5월 30일에는 각 시도별로 ‘학원분규수습대책위원회’가 설치되었다(경향신문 1960/06/01). 「긴급조치」는 문교부의 긴급 명령의 형태로 나온 학원분규 수습대책이었다. 여기에서는 “민주혁명의 국가과업의 일환으로서 교육계의 불의부정불법을 일소하고 학원을 정상화하기 위하여” 교육공무원 중 부정선거에 가담하거나 ‘학교 경영에서 독재와 부정, 불법을 자행한 자’, 4·19 이후 부정 입학 및 부정 경리를 자행한 자에 대한 의법처분 방침을 밝혔다. 그리고 사립학교 교원과 법인 임원도 이에

해당할 경우 자진 사퇴를 권고하고, 불응 시 해임 혹은 취임인가 취소를 처분을 내릴 수 있게 했다(3조). 그런데 여기서 보듯 「긴급조치」의 일차적 적용 대상은 국공립학교의 교원이었으며, 전국 각지로 확산하고 있는 사학 분규에 대한 개입과는 다소 거리가 있었다(『대한교육연감』 1961년도판, 268, 570-571).

6월 11일 공포된 「교육재단지도감독요강에 관한 건」(문교부부령 제71호. 이하 「지도감독요강」) 역시 관련 법이 미비한 상황에서도 문교부가 분규에 직접 개입할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것이었다. “일부 사학재단의 이사진이 제멋대로 학교운영을 자행하고 학원을 모리의 대상으로 삼던 약계를 일소”한다는 것이 그 명분이었다(경향신문 1960/06/09; 조선일보 1960/06/10). 비록 ‘부령’ 정도의 낮은 위상이었지만 「지도감독요강」에서는 법인 이사회의 폐쇄성 완화 및 학교와 재단조직의 인적·회계적 분리를 위한 조치와 함께, 문교부의 수익사업 남용에 대한 시정명령권, 법인 임원 선임·해임권을 명시했다. 특히 기존의 「민법」 조항들과 비교했을 때, 이사회 내 친족 수를 1/3로 제한하고, 주무관청의 이사 취임인가 취소권을 명시한 것은 법인에 대한 문교부의 규제 권한을 대폭 강화한 것이었다.²¹⁾ 4·19에 뒤이은 전례 없는 학원분규가 이를 가능하게 했다.

그런데 법규명령의 공포와, 문교부가 이를 근거로 사립대학에 실제로 개입하는 것, 그리고 재단 측에서 이 지시를 실제로 이행하는 것은 별개

21) 1960년 이후 제정·공포된 각종 법·명령들의 주제별 비교를 위해 〈부록〉 자료로 별도의 표를 작성했으나, 지면의 제한으로 필자의 개인 사이트에 게시해 두었다(sites.google.com/site/ecclesias1212).

의 문제였다. 「지도감독요강」에 명시된 문교부의 포괄적 감독권한 중 실제로 일선 학교에 시정명령의 형태로 하달되었던 것은, 이사장과 총·학장의 겸직 분리에 대한 지시 정도였던 것으로 보인다. 그런데 그나마 몇 차례에 걸친 겸직 분리 지시에도 불구하고, 이를 이행하지 않던 사립대학도 상당수 있었다(경향신문 1960/07/23). 혁명 이후의 상황에서도 사립대학의 인사 문제, 더 정확히는 사법인(私法人) 기구에 개입할 수 있는 제2공화국 문교부의 행정 역량은 제한적이었다.

이와 더불어 당시 문교 관료들도 사립대학 분규에 직접적으로 개입하는 것에 대해 조심스러운 태도를 유지하고 있었다. 1960년 8월 취임한 오천석(吳天錫) 문교부 장관은 취임사에서부터 교육 민주화를 강조했는데, 특히 그 과제로 ‘학원의 민주화’를 첫손에 꼽았다. 그런데 그에게 학원의 민주화란 ‘학원 내의 민주화’이기도 했지만, 동시에 문교부 권한의 분산 역시 의미하는 양면적인 것이었다(손인수 1994b, 136-141; 오천석 2001, 143-157). 이러한 태도는 분규에 대한 대응에서도 유지되었는데, 특히 사립대학에 대해서 오천석의 문교부는 대체로 “자율적으로 해결을 해보도록 하는 기회를 주는 방침을 취했”다. 국가의 강제적 명령 없이도 사립대학의 자치적 갈등 해소가 가능하리라는 자신감이었다.²²⁾

22) 1960년 2학기 개강과 함께 재개된 사립대학들의 분규 상황과 관련하여, 오천석은 9월 29일 국회에 출석했다. 그리고 이에 대한 국회의원들의 추궁이 이어지자 오천석은 문교부가 “사립학교에 대해서 지도 감독할 의무가 있음은 분명하지만, 그동안은 분규 학교들이 “어디까지나 사립대학인 까닭으로 (중략) 우선 자율적으로 해결을 해보도록 하는 기회를 주는 방침을 취했”음을 밝혔다. 그럼에도 불구하고 오천석 장관은 문교부가 분규 사태를 잘 관리하고 있으며, 연세대학교 등 분규가 지속되고 있는 학교들에도 “해결의 서광이 비치고

〈그림1〉 성동경찰서로 모여든 한양대학교
학생들(1960.10.08.)



〈그림2〉 한양대 학생들이 진압을 위해 모여 있는
전경들(1960.10.9.)



자료: 경향신문(민주화운동기념사업회 사진아카이브).

그런데 이러한 자신감에도 불구하고, 10월부터 한양대학교와 연세대학교 등 일부 학교들에서 분규는 더욱 격렬해졌다. 1960년의 막바지까지 이어졌던 두 학교의 분규 사례는 당시 문교부의 취약한 분규 개입 능력과 더불어 ‘자율적 해결’을 우선한 정책의 난점을 잘 보여준다. 문교부의 수차례 시정명령에도 불구하고 여전히 총장이 이사장 직위를 겸직하고 있던 한양대학교에서는 10월 7일 학내에서 농성하는 학생과 총장 지지파 학생들이 충돌하면서 55명이 경찰에 연행되었다. 그런데 연행된 학생의 석방을 요구하는 학생 시위대가 성동경찰서를 파괴하고, 내부에 있던 김연준 총장을 사실상 납치하면서 일이 걷잡을 수 없이 커졌다. 사태는 무장경찰이 교내 진압 작전을 개시하기 직전, 10월 9일 총장 측에서 학생들과 타협안을 도출하면서 가까스로 마무리되었다. 하지만 이후 학생 19명

있"다면서 해결을 자신했다(민의원회의록, 제5대국회 제38회 24차 회의 1960/09/29).

〈그림 3〉 학원문을 나서는 연세대학교
학생시위 광경(1960.9.19)



자료: 경향신문(민주화운동기념사업회
사진아카이브).

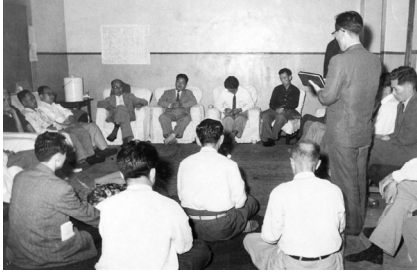
다(연세대학교백년사편찬위원회 1985, 62-64).²³⁾ 특히 9월 17일 문과대학 교수 30여 명이 교수해임 철회 및 ‘기구개편안’의 시행을 요구하며 학내 집거 농성에 들어가서 큰 사회적 주목을 받았다. 이후 당대인들에게 연대 사태는 혁명 이후 ‘학원 민주화’ 운동의 전체적 향방을 가늠하는 상징적 케이스로 받아들여졌다. 교수해임 조치에 항의하는 ‘역사학회’의 지지성명, 4·19 이후 결성된 교수단체인 ‘한국교수협회’의 농성 교수단 지지성명 등이 잇따랐다. 전국 각 대학의 국문과 교수회에서도 해임 교수가 맡던 강의

이 구속되고 6명에 대한 재판이 진행되었다(한양대학교교사편찬위원회 1989, 340-341; 경향신문 1960/10/08; 1960/10/09; 동아일보 1960/10/12).

연세대학교에서는 8월 말 이사회가 이미 6월에 교내 합의를 통해 도출되었던 ‘학교기구 개편안’의 시행을 다시 거부하면서 언더우드 3세(Horace Grant Underwood, 元一漢)를 총장으로 선임했다. 그 직후 이사회가 8월 26일 학내 사안에 앞장섰던 교수 3인을 해임하면서 분규는 재발했

23) 1960년 하반기의 연대 분규에는 외국인 총장 및 이사장에 대한 민족주의 감정의 문제가 이혼제되어 있었다. 오제연은 2차 연세대학교 분규의 시점이 학생운동 내 통일운동이 본격적으로 전개되던 시기와 맞물린다는 맥락을 지적한다(오제연 2014, 98-99).

〈그림 4〉 찬송가를 부르며 농성 중인 교수들
(1960.11.16)



자료: 경향신문(민주화운동기념사업회 사진아카이브).

에는 지원하지 않겠다는 의사를 밝히며 연대의 뜻을 표하고 나섰다(경향신문 1960/09/20; 경향신문 1960/09/23; 동아일보 1960/09/27).²⁴⁾

해결될 것처럼 보였던 연세대학교 분규는 해직 교수 3인에 대한 해임조치가 그대로 유지되면서 10월 말 재발했다. 심지어 11월 16일 대규모 학내 시위에 참

가한 학생 일부가 언더우드 총장 서리의 자택에 난입하여 기물을 크게 파괴한 뒤, 미국 대사관 앞으로 몰려가 언더우드와 사우어(Charles A. Sauer) 이사장의 본국 소환을 요구하면서 사태는 더욱 심각해졌다. 이는 학생 58명이 구속되고, 미국 국무부에서도 직접 해당 사안에 대한 ‘깊은 관심’을 표명할 정도로 중대한 사건이었다. 결국 문교부도 연세대 사안에 직접 개입하여 협의기구 구성을 주도할 수밖에 없었고, 사태는 12월 6일 교수단이 농성을 해제하며 일단락되었다(경향신문 1960/10/30; 경향신문 1960/11/16; 1960/11/17; 동아일보 1960/11/18).²⁵⁾

24) 학내 교수진의 지형은 조금 더 복잡했다. 해직 교수들이 소속된 문과대학 교수들이 농성의 주축이었고, 이는 법정대학과 이공대학 등 여타 단과대학의 지지를 받았으나 신과대학·의과대학 교수진은 이와 다소 거리를 두고 있었던 것으로 보인다. 국문과에서는 신·구 교수진 사이의 갈등이 있었는데, 최재서(崔載瑞)와 해직 교수 장덕순(張德順)은 지면에서 공개 논쟁을 벌이기도 했다(경향신문 1960/10/03; 1960/10/10).

연말이 되면서 두 대학에서의 격렬한 갈등을 끝으로, 분규의 물결은 잦아들었다. 1960년 내내 민주당 정부의 문교행정은 대학에 상당한 폭의 자유를 허용했다. 교수와 학생 등 운동 주체들은 비교적 자유롭게 총회, 점거, 가두시위 등의 방식으로 자신의 주장을 펼칠 수 있었다. 하지만 문교부가 가지고 있는 권한과 개입 능력의 한계 역시 뚜렷했다. 문교부 명령의 효력은 사립대학의 교문을 쉽게 넘어서지 못했고, 이러한 상황이 다시 분규를 더욱 심화시키는 경향도 있었다. 일부 변화에도 불구하고, 기존의 인물들은 총·학장으로서는, 혹은 이사로서 변함없이 학교 운영 전반에 영향을 행사하고 있었다. 한 논자가 “학원 민주화의 역코스”라 불렀던 경향은 그대로 남아 있었다(경향신문 1960/08/19).

문교 관료들 역시 이러한 문제를 인지하고 있었다. 그런데 이는 「지도 감독요강」과 같은 임기응변적 대응이 아니라 결국 새 법률을 제정함으로써 해결되어야 할 문제였다. 이미 1950년대 중반부터 문교부의 과제였던 「사립학교법」 제정은 4·19 이후에도 계속 추진되었다.²⁶⁾ 하지만 결과적으로 제2공화국이 끝날 때까지 입법 과정은 지지부진했다. ‘학원분규’를

25) 오천석은 “파리에서 열린 유네스코 총회에 참석하고 있었는데, 본국 정부의 귀환 요구로 몇 십분 후에 내가 하기로 되었던 연설을 부수석대표에게 맡기고 귀국 비행기를 타야 했다. 귀국 즉시 나는 그 서양인을 찾아서 굴욕적인 사과를 하는 등 그 뒷수습에 골몰하여야 했다”고 회고한다(오천석 2001, 146-147).

26) 9월 말 국회에 출석한 오천석은 국회의원들에게 약 1개월 뒤에 성안 작업을 마무리하고, 국무회의를 거쳐 국회에 해당 법안을 제출할 계획이 있음을 밝히고 있다. 민의원회의록, 제5대국회 제38회 24차 회의(1960.9.29). 하지만 해당 안건이 국무회의에 상정된 정황은 확인되지 않는다.

통해서 대학을 비롯한 사립학교재단의 기본 구조에 대한 개혁이 시급하다는 것, 특히 법인 이사회의 전횡을 막아야 한다는 것에는 비교적 폭넓은 사회적 합의가 존재했지만, ‘구체제’를 대체할 새로운 질서는 제도화되지 못했다. 그리고 1961년 군사쿠데타가 일어났다.

4. 5·16 이후 사립대학재단 문제의 전유와 제도화

1) 쿠데타 이후 사학 문제 구도의 전환: ‘학원 민주화’에서 국가-사립대학의 대결로

미완으로 남아 있던 사립대학 개혁의 과제들은 이제 ‘반공을 제1의 국시’로 한 군사쿠데타 세력으로 넘겨졌다. 그런데 문제가 논의되는 사회적 무대 자체는 완전히 달라졌다. 쿠데타 직후 전국에 선포된 계엄령은 민정 이양을 앞둔 1962년 12월 6일까지 지속되었다. 또한 「집회에 관한 임시조치법」(1961.9.9 공포/ 1963.1.1 폐지)은 군부 당국이 허용한 일부를 제외하고 집회와 시위를 원천적으로 금지하고 있었다. 4·19 이후 개방된 정치적 기회 구조가 사실상 완전히 닫혀버린 것이다.²⁷⁾

27) 이와 함께 쿠데타 세력은 「국가재건최고회의포고 제6호」(1962.5.22)를 통해 5월 23일을 기해 모든 정당·사회단체를 해체하며, “정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체, 기타 국가재건최고회의에서 별도 허가하는 단체는 소정의 절차에 의하여 재등록을 단기 4294년 5월 31일까지 실시하라”고 명령했다. 그런데 해체 및 재등록 대상의 범위가 어디

쿠데타 세력에게 ‘대학’은 걸끄러운 대상이었다. 그들 자신도 목도했던 대학생들의 힘에 대한 견제가 필요했기에 대학은 기본적으로 통제의 대상으로 간주되었다. 하지만 그들은 4·19 이후 ‘학원분규’의 여파들과 남은 과제들에 대해서도 민감하게 인식하고 있었고, 이를 해결하는 것을 ‘군사혁명’의 정당성을 입증할 수 있는 중요한 수단으로 여기고 있었다. 따라서 5·16 이후 문교정책에는 대학에 대한 통제 시도와 함께 사립대학의 ‘공공성’ 확보를 위한 시도가 혼재되어 있었다.

하지만 ‘학원분규’의 주역이었던 학생과 교수집단의 활동이 계엄령하에서 근본적으로 제한된 상황에서, 이제 갈등의 가장 주된 균열선은 사립대학 내부가 아니라 국가와 사립대학 재단 사이에 그어졌다.²⁸⁾ 한편으로는 사립대학재단에 대한 공적 통제를 확립하고자 하는 군사정부의 시도가 강화되었지만, 이러한 시도가 본격화될수록 이전의 학원분규의 과정에서 제기되었던 다양한 학원 민주화의 과제들은 희미해지는 역설적 상황이 전개되었다. 결과적으로 사립대학재단 문제가 논의되는 구도도 대

까지인지, 특히 이미 당국의 인가를 받고 사립학교 등 각종 시설을 운영하고 있었던 법인 단체들도 그 대상인지는 불명확했다. 5월 31일 공포된 「국가재건최고회의포고 제6호 시행령」의 8조는 해체의 대상이 되는 사회단체의 범위에 “재단법인 및 사단법인과 기타 특별법에 의하여 설립된 법인이 포함되지 아니한다”고 명시함으로써 이러한 혼선을 뒤늦게 해결했다(「관보 제2871호」 1961.5.31).

28) 수도의과대학의 사례는 쿠데타 이후 사립대학 분규의 정치사회적 조건이 완전히 달라졌음을 잘 보여준다. 수도의대에서는 1961년 하반기에 실습비와 학생 제적 문제를 둘러싼 동맹휴학이 진행되었는데, 이에 대해 경찰은 「집회에관한임시조치법」 위반 혐의로 학생 30명을 구속 수사했다(동아일보 1961/11/10).

학 내부의 ‘혁명 대 반혁명’ 또는 ‘독재 대 민주’ 세력의 대결이라는 틀에서 국가의 행정권한과 사립대학의 재산권 사이의 대립으로 전환되었다.

(1) 쿠데타 직후 사학재단 관련 정책과 입법: 「교육에관한임시특례법」

쿠데타 이후 군인 출신 문희석(文熙奭) 문교부 장관이 내놓은 첫 번째 대학 관련 방침은 7월 22일의 「대학정비 방안」이었다. 이는 크게 보면 ‘대학 정상화를 위한 시책’과 ‘대학정비를 위한 방안’으로 나뉘어 있었는데, 그중 ‘정상화’ 방안에는 대입자격 국가고시제 및 학사학위 국가고시제 실시 방안과 함께 사립대학재단에 대한 규제 방안이 포함되어 있었다. 특히 “재단 강화를 위해 학교 경상비 30% 이상을 재단이 보조해야” 할 뿐 아니라, “재단임원은 두 사람 이상의 친족이사를 불허”하고, “교수의 임면은 총·학장의 제청”을 거쳐야 한다고 명시하면서 이사회 권한을 제한하는 내용은 4·19 이후의 재단 개혁 논의를 반영했던 것으로 보인다(경향신문 1961/07/22).²⁹⁾

그런데 제2공화국 시기와는 달리 후속 행정조치는 신속했고, ‘자치조직으로서의 대학’을 존중해야 한다는 고민도 적었던 것으로 보인다. 「대학정비 방안」을 발표함과 동시에, 문교부는 전국 12개 사립대학의 총장·학장의 승인을 전격적으로 취소했다. 1950년대는 물론 4·19 이후에도 드물었던 총장·학장에 대한 직권해임 조치가 무려 12개 대학에 한꺼번에

29) 대입자격 국가고시 및 학사고시 등 당시 ‘대학 정상화 방안’의 구체적 내용에 대해서는 강명숙(2018, 177-184)의 내용 참조.

내려진 것이다. ‘학생정원의 초과 모집’과 ‘경리 부정’, ‘구정권에 아부 및 관여’, ‘재단 분규’, ‘대학설치기준령 미달’ 등이 그 명분이었다. 이것은 군부 세력의 강압적 성격을 잘 드러내는 조치이긴 했지만(이경숙 2018, 35-41), 그간의 분규에서 문제 당사자로 지목되었던 인물들이 상당수 포함되어 있었기에 가능했던 조치이기도 했다.³⁰⁾

「교육에 관한 임시특례법」(1961.9.1 이하 「임시특례법」)은 7월에 예고되었던 ‘대학 정비’를 단행할 수 있는 법적 권한을 문교부장관에게 부여하는 ‘임시특례법’ 형태의 법률이었다. 문희석 장관의 담화에 따르면, 이 법률은 “사회의 비난의 대상이 되어온 학원의 질서를 단기간 내에 빠르게 바로잡기 위한 임시조치”로서, 일부 조항은 이후 정식 법률에도 반영될 예정이었다(조선일보 1961/09/03). 그런데 「임시특례법」에는 서로 다른 성격과 근거를 지닌 조항들이 나란히 존재했다. 한편으로는 문교부 장관에게 학교, 학과, 정원 등에 대한 통폐합과 정비의 권한을 부여하며 ‘대학 정비’의 법적 근거를 마련하는 내용(3조), 4·19 이후 활성화된 교원의 노동운동 참여와 수업 거부 활동을 금지시키는 내용(13조) 등 통제적 성격을 강하게 드러내는 조항들이 있었다. 하지만 각종 행정법규와 명령의 형태로 공포되었던 사학재단에 대한 규제를 법제화하는 내용 역시 포함되어 있었음

30) 당시 해임된 12명은 경희대학교 총장 조영식(趙永植), 국제대학장 우형규(禹亨奎), 국학대학장 노재명(盧在明), 동국대학교 총장 백성욱(白性郁), 동양의약대학장(공석/ 실무대리자), 서라벌예술대학장 이승학(李升學), 서울문리사범대학장 민태식(閔泰植), 성균관대학교 총장 변희용(卞熙瑢), 수도여자사범대학장 주영하(朱永夏), 인하공과대학장 최승만(崔承萬), 조선대학교 총장 최정기(崔貞基), 한양대학교 총장 김연준(金連俊). 경향신문(1961/07/22)을 참조.

에도 주목해야 한다(17-20조).

그중 사학재단에 대한 규제조항들은 조금 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 「임시특례법」은 우선 「민법」상의 ‘재단법인’을 대체하는 법인 형태가 필요하다는 기존 논의를 반영하여, “사립학교의 설립경영을 목적으로 하는 법인”을 ‘학교법인(學校法人)’이라는 용어로 규정하고 있었다(1조). 그리고 이와 동시에 「지도감독요강」 내의 법인 이사 선임 기준, 학교 교원과 이사의 겸직 분리 지침, 문교부장관 직권에 의한 이사 승인 취소 등의 조항이 다시금 「임시특례법」에 포함되면서 그 위상이 한층 강화되었다. 특기할 만한 것은 ‘임시이사’에 관한 조항(20조)이었는데, 이는 사립학교 분류 시에 문교부 장관이 법인 임원에 대한 승인 취소 권한뿐만 아니라, 직권으로 관선 임시이사를 파견함으로써 법인 경영에 개입할 수 있음을 의미했다.

(2) 사립대학 감찰과 관선이사 파견의 쟁점: 사립대학재단의 공적 성격의 범위

이러한 내용은 「임시특례법」이 「민법」상의 재단법인을 대체할 수 있는 새로운 법인 형태를 도입하는 데까지는 이르지 못했지만, 법인의 공적 성격을 강조하면서 정부의 통제 권한을 강화하고자 했음을 보여준다. 군사정부가 밀어붙였던 통폐합·정원 감축 등 대학 정비시도가 사실상 실패로 돌아가고, 1962년 1월 19일 고려대학교 교수 김상협(金相浹)이 문교부장관으로 취임한 뒤에도(강명숙 2014, 141-148; 김정인 2018, 177-184), 「임시특례법」에 근거한 다양한 개입은 지속되었다. 특히 학원분규의 여파가 남아 있던 일부 사립대학들이 그 대상이 되었다.

그중 하나는 ‘감찰위원회’를 통한 사립대학에 대한 특별감찰이었다. 1961년 말 전국 국립대학에 대한 감찰이 진행된 것에 이어, 1962년 3월부터는 조선대학교, 수도의과대학, 성균관대학교, 동국대학교, 연세대학교 등 5개 사립대학에 대한 특별감찰이 차례로 실시되었다.³¹⁾ 이들은 모두 4·19를 전후로 극심한 학내 분규를 경험했던 대학들로, 일부 대학에 대해서는 국가재건최고위에 각종 청원과 진정이 이어지고 있었다. 군사정부는 이들 대학에 대한 감찰을 진행, 적발 사항에 대한 후속조치를 문교부에 지시했고, 관련 사안은 언론을 통해 공개했다(경향신문 1961/12/20; 동아일보 1962/07/22; 경향신문 1962/07/26; 동아일보 1962/09/18; 경향신문 1962/10/04).

사립대학 감찰에서 주목해야 할 것은 결과적으로 드러난 내용뿐 아니라 그 형식이다. 사립대학재단이 감찰 행정의 대상이 된 것이 처음 있는 일이었기 때문에, 감찰의 진행과 결과의 언론 공개 그 자체가 일정한 사회적인 효과를 낳았다고 보인다. 즉 감찰은 사립대학재단을 비단 사적 자치 기구가 아니라 강한 공적 성격을 띤 기구로 구성해 내는 하나의 장치였다. 다만 여러 미묘한 대학 내부 요인들이 뒤엎혀 있는 사립대학 분규 상황에서 구체적으로 어느 영역까지가 감찰의 대상이 되는지, 또한 감

31) ‘감찰위원회’는 1948년 정부 수립 직후 대통령 직속기구로서 설치된 기구로서, 1955년 ‘사정위원회’로 개편된 이후 1961년 1월에 다시 ‘감찰위원회’로 재건되었다. 그런데 1961년 8월 12일의 「감찰위원회법」의 개정으로, 위원회는 국가재건최고회의의장에 소속되었으며, 공무원과 국영기업체뿐 아니라 “국가 또는 지방자치단체의 장이 임직원을 임명하거나 이를 승인하는 단체의 사무와 그 임직원의 비위”(2조 3항), “국가재건최고회의의장의 지시사항, 내각수반, 각부장관 등의 요청하는 사항”(2조 4항)에 대한 감찰을 진행할 수 있게 되었다. 사립대학 감찰이 가능했던 것도 이때의 법 개정 때문이었다.

찰 행위가 실제로 분규의 해결에 어떤 효과를 낳을지는 불명확한 점이 많았다.³²⁾

사립대학재단의 공적 성격의 범위 문제는 관선 임시이사 파견에서 더욱 크게 나타났다. 5개 사립대학에 대한 특별감찰은 문교부가 파견한 임시이사의 활동을 지원하고자 하는 의도 역시 가지고 있었다. 문교부는 「임시특례법」에 근거해 1962년 초중반부터 임시이사를 동국대학교, 숙명여자대학교, 성균관대학교, 홍익대학교 등의 대학에 차례대로 파견하고 있었다. 1950년대부터 가장 극심한 분규 상황이 이어졌던 대학의 법인 경영권에 직접 개입하여 분규를 종식시키겠다는 의도였다. 특히 불교계·유교계의 종파 갈등에 깊이 얽혀 있던 동국대학교, 성균관대학교에 대한 개입은 군정의 분규 해결 역량을 보여줄 기회이기도 했다.

그런데 민간 재단법인에 문교부 장관 직권으로 임시이사를 파견하는 전례가 없었던 만큼, 여러 어려움이 뒤따랐다. 당장 대학 설립과 관계된 인사들의 강한 반발과 행정소송이 이어졌다. 감찰위원회 감찰을 계기로 관선 이사진은 재단의 재산관계를 정리하는 한편, 혐의가 드러난 구 임원진 등에 대한 형사고발 조치를 이어나갔지만, 해묵은 분규 상황을 단기간에 종식시키는 것은 쉽지 않은 과제였다.³³⁾ 당대 관찰자들 역시 임시이

32) 예컨대 감찰 계획서류에 따르면, 재단 관리기구의 운영, 수익기업체 운영, 수입 및 지출과 같은 법인의 공식 업무뿐 아니라 내부의 '파벌 관계'와 같은 영역들까지도 감찰의 대상이 되었다("동국대학교 감찰계획서", 「동국대학교수시검열감찰보고」(BA0015296)). 이는 당시 사립대학 감찰이 학원분규 해결을 염두에 두었다는 점에서 불가피했을지도 모르겠지만, 여러 비공식적 문제들이 개입되기 마련인 파벌 문제에 감찰이라는 방식으로 개입하는 것에는 근본적으로 여러 한계와 위험이 따를 수밖에 없었다.

사 파견으로 분류가 해결될 가능성에 대해서 회의적인 시선을 던지고 있었다(경향신문 1963/03/30).

근본적으로, 임시이사 파견의 최종적 목표가 다소 모호했기 때문에 이러한 어려움은 더욱 커졌던 것으로 보인다. 관선 이사의 파견은 기본적으로 학교법인을 단순히 사적 재산이라기보다는 공적 기구로서 파악할 때 가능한 것이었다. 하지만 그러한 원칙을 어느 지점까지 밀고 나갈 수 있을지는 여전히 불명확했다. 자연스럽게 여러 질문들 – 임시이사 임기가 끝난 뒤의 ‘정상화’된 사학의 경영은 누가 어떤 방식으로 맡아야 하는가? 관례적으로 인정되어 온 ‘설립자’의 권한을 완전히 배제하는 것은 가능한가? – 이 제기될 수밖에 없었다. 그런데 몇몇 사례를 통해 볼 때 당시 문교부는 암묵적으로 ‘설립자’의 권한을 인정하면서, 임시이사의 권한을 말 그대로 ‘임시’적인 것으로 한정하고 있었다.³⁴⁾ 이렇게 보면 법인의 공적 성격을 근거로 취임한 관선 이사들은 분류를 종식시키면서도, 결국에는 기존 ‘설립자’ 집단의 사적 권리를 인정하면서 이들에게 경영권을 재차 넘겨주어 학교를 ‘정상화’해

33) 성균관대학교에서는 유도회(儒道會) 측으로부터 임시이사 선임의 취소를 구하는 행정소송이 제기되었다(경향신문 1962/07/29). 12월 20일에는 임시이사장이 특별감찰 결과를 토대로 전임 이사장 등 5명을 배임 및 횡령 혐의로 고발하면서, 관선 이사진과 구 임원 사이의 대립이 이어졌다(경향신문 1962/12/20).

34) 홍익대학교에서 임시이사들은 구 설립자 측의 추가적 재산 공탁을 명분으로 이들을 새롭게 정이사로 선임하면서 임시이사 체제를 마무리했다[“재단법인 홍익학원 분쟁사건 완결 보고”, 「홍익대학교서류철」(BA0232302)]. 내용적으로는 구 ‘설립자’ 측의 복귀가 이루어졌지만, 형식적으로는 임시이사가 정이사를 선임하는 방식이었다. 2000년대 이후 상지대학교 등에서 벌어진 임시이사의 정이사 선임권에 대한 법적 논쟁을 떠올려 본다면, 이는 여러모로 흥미로운 대조를 보인다.

〈그림5〉 데모하는 성균관대학교 학생들과
진압하는 경찰들(1963.6.15)



〈그림6〉 중무장한 경찰과 대처하는
성균관대학교 학생들



자료: 경향신문(민주화운동기념사업회 사진아카이브).

야 한다는, 대단히 이율배반적인 요구에 직면하고 있었던 것이다.

1963년의 대선을 앞둔 상황에서 문교부는 ‘학원 정상화’라는 치적을 위해 서러라도 임시이사 체제를 서둘러 마무리하면서, 형식적으로라도 분규의 종식을 선언할 필요가 있었다. 당시 언론들이 관찰했듯, 1962년 10월을 전후로 임시이사진의 행보 역시 변화하기 시작했고, 구 재단 관련 인사들이 차례로 임시이사의 일원으로 선임되었다. 이는 임시이사 체제의 종료 및 재단의 ‘정상화’를 위한 하나의 예정된 수순이었다. 하지만 관선 이사와 구 재단 관계자가 어색하게 공존하는 상황에서 이사진 사이의 대립, 해묵은 종파 간의 갈등이 뒤얽혔고 오히려 극심한 학내 갈등이 재발했다. 특히 성균관대학교와 동국대학교, 숙명여자대학교에서 분규 상황은 오히려 갈수록 심각해져 갔다(경향신문 1963/03/07; 동아일보 1963/03/14). 언론에서도 “학원 정화와 학원분규 수습을 ‘혁명문교정책’의 가장 큰 것의 하나로 손꼽았던 정부는 이제 민정 이양의 막바지에 이를 서두르고 있기는 하나” 오히려 사태는 “악화될 우려도 없지 않은 인상을 주고” 있다고

평가했다.³⁵⁾

2) 1963년 「사립학교법」 제정: 국가와 사립대학재단의 '갈등적 담합'

「사립학교법」의 성안 작업은 이러한 일련의 정치적 상황 속에서 진행되었고, 민정 이양을 둘러싼 정치적 논란과 사립대학의 분규가 계속되던 1963년 6월에 최종 제정되었다. 이는 1960년대 초 예외적 시공간에서 공포되었던 일련의 명령과 특별법이 비로소 하나의 일반법으로 체계화되었음을, 그리고 대학을 포함 사립학교에 대한 상시적 규율의 근거가 정비되었음을 의미했다. 전문 74조와 부칙 4개 조항으로 이루어진 1963년 「사립학교법」은 기본적으로는 1949년 공포된 일본 「사립학교법」을 모델로 하여, 그것을 수정·변형한 결과물이었다.³⁶⁾ 그리고 그 과정에서 서로 다

35) 특히 성균관대학교에서는 1963년 6월 중순 일부 유도회 인사들이 임시이사로 선임되면서 학내 갈등이 심화되었는데, 임시이사진의 총장 해임 처분에 항의하는 학생 1,000여 명이 대규모 가두시위를 벌이며 경찰과 유혈 충돌했다. 총 245명이 연행되고 21명이 구속되었던 이 사건은, 1962년 6월 주한미군의 린치사건에 항의하며 한미행정협정 체결을 요구했던 대학생들의 데모를 제외하면(오제연 2014, 182-193) 5·16 이후 가장 큰 규모의 학생 가두시위였다. 분규 종식을 위한 관선이사 파견이 역설적으로 학내 문제가 대규모 대정부 시위의 형태로 표출되는 조건이 된 것이다(동아일보 1963/06/19; 동아일보 1963/06/19; 조선일보 1963/06/20).

36) 일본의 「사립학교법」 제정 논의는 1939년부터 사립학교에서의 분규 해결과 국가 통제 강화를 명분으로 시작되었으나, 태평양전쟁에 돌입하면서 중단되었다. 이후 전후 점령 개혁 체제하에서 다시 법 제정 논의가 재개되었고, GHQ와 문부성, 사립학교 측의 치열한 공방 끝에 1949년에 「사립학교법」이 최종 공포되었다(長峰毅 1985, 65-71; 天野郁夫 2016, 664-671).

〈표 1〉 5·16 이후 「사립학교법」 제정의 주요 경과*

일자	내용
1961.하반기	민주당 정권기 문교부 안 바탕으로 국가재건최고회의 기획위원회에서 초안 작성/ 1962년 초 문교부로 법안 이관
1962.4.17	대한사립중고등학교장연합회의 대표자 회의/ 「사립학교법」에 대한 건의 사항 제출
1962.5.18	문교부에서 「사립학교법」 제정 위한 연석회의 개최/ 서울 시내 각 사립 중고등학교 및 대학교 이사, 교장, 총학장 등 31명 참여 및 대정부 건의
1962.8.19	문교부에서 「사립학교법」 성안 원료. 문교재건자문위원회 심의에 회부.
1963.2.15	정례 각의에서 「사립학교법」 통과(전문 77조 부칙 4조)
1963.6.5	국가재건최고회의 제59차 상임위원회에서 「사립학교법」 수정 통과(전문 74조, 부칙 4조)
1963.7.27	「사립학교법」 시행

* 김강현 1963, 100-104; 조선일보 1962/04/13; 경향신문 1962/04/21; 1962/05/03; 1962/05/19; 동아일보 1962/08/20; 조선일보 1963/02/16; 1963/06/06.

른 집단들의 상호 충돌하는 요구들이 영향을 미쳤고, 이러한 맥락들이 법률의 구조와 내용에 응축되었다. 따라서 「사립학교법」에는 단일한 집단의 의도로 환원할 수 없는 복합적 성격이 공존하고 있었다. 국가재건최고회의 기획위원회에서 작성된 초안이 문교부로 넘어왔던 1962년 초부터 본격적으로 이루어진 법 제정 경과를 당시 문교부 관료의 회고 및 신문 기사를 통해 재구성해 보면 〈표 1〉과 같다.

무엇보다도 「사립학교법」은 1950년대 내내 존재했던 문교 행정의 달

한국의 1963년 「사립학교법」을 일본의 그것과 비교해 보면, 전체적 구조뿐 아니라 구체적 자구 수준에서도 상당한 유사성이 발견된다. 당시 문교부 관료의 설명에 따르면 1950년대 후반 이후 한국에서 사립학교법안이 작성될 때에도, 일본법을 모델로 이를 수정하는 방식을 취했던 것으로 보인다(김강현 1963, 100). 「사립학교법」의 이러한 이식법적 특징에 대해서는 추후 세밀한 연구가 이루어질 필요가 있다.

레마, 즉 ‘사립’의 학교를 운영하는 사적 법인에 대해서 어떻게 개입할 수 있는지의 문제에 대해 새로운 법적 근거를 제시하는 것이었다. 먼저 주목해야 할 것은 ‘학교법인’에 대한 내용이다. 동법에서는 사립학교의 설립은 “사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 이 법(사립학교법: 필자)에 의하여 설립되는” ‘학교법인’에 의해서만 가능함을 명시하면서, 기존의 일반 재단법인에 비해 공적 성격이 강화된 특별 법인으로서의 ‘학교법인’ 제도를 신설했다(2조, 3조). 자연스럽게 이사회 내의 친족 비율을 1/3로 제한하는 조항, 이사의 임기 제한을 두으로써 종신이사 관행을 금지하는 조항, 학교장과 이사장의 겸직 금지, 법인 수익사업에 대한 규제 등 그간 분규 수습을 위해 ‘명령’이나 ‘특례법’ 형태로 도입된 규제 조항들도 사실상 그대로 유지되었다.

그런데 「사립학교법」에는 학원 민주화 요구에 대한 수동적 수용뿐 아니라, 권위주의적 통제의 강화라는 측면이 동시에 존재했다. 사립학교 교원의 신분 관련 조항은 이런 양면성을 잘 보여주는데, 동법에서는 사립학교 교원의 해임 사유를 제한함으로써 교원의 신분 보장 관련 내용을 포함하고 있었다(56조). 이는 사립학교 교원 신분이 사적 고용 관계가 아니라 공무원에 준한다는 원칙을 재확인하는 것으로, 일본의 「사립학교법」에는 존재하지 않는 조항이었다. 이는 사학재단의 일방적 교원 해고가 분규를 낳기도 했던 1950년대의 경험, 그리고 신분 보장 문제가 사립학교 교원들의 교원노조 운동 참여의 한 원인이었음을 고려한 것이었다.³⁷⁾ 그런

37) 5·16 이후에도 중앙대학교에서는 중진 교수들에 대한 집단 해임 사태가 발생하기도 했다

데 「사립학교법」은 한편으로는 교원의 신분 보장 원칙을 명시하고 있었으나, 다른 한편으로는 교원의 노동운동과 정치활동을 엄격히 금지하고, 이를 사유로 문교부가 해임을 요구할 수 있도록 했다(58조). 일부 요구는 수용하되, 정치적 통제의 가능성은 열어두는 방식이었다.

이렇게 보면 그 세부적 결은 달랐지만, 전체적으로 「사립학교법」에서 재정 지원을 통한 사학 조성보다는 국가 개입과 통제의 측면이 두드러졌음은 분명했다. 법안 통과 직후에 사학 관계자들이 “차라리 관립학교를 만들라”며 격하게 항의하거나, “관원들의 권력욕”을 비판하는 것도 전혀 근거가 없는 것만은 아니었다(경향신문 1963/06/07; 경향신문 1963/06/08). 그럼에도 불구하고 이 법이 일방적 사학 통제조항으로 가득했다고 보기는 어려웠다. 오히려 사학재단 관계자들은 계엄령하에서 진행된 사립학교법 성안 과정에서도 조직적 목소리를 낼 수 있는 유일한 집단이었다. 이들은 각종 공청회를 통해 정부를 상대로 ‘사학의 고유성’을 존중해 줄 것, 보조금을 지급할 것, 면세 혜택 등을 강화할 것 등을 끊임없이 요구했다.

특히 주목해야 할 것은 ‘평의원회’와 관련한 사학재단 관계자의 대응이다. 1962년 초반까지의 법안에는 학교법인에 “학교운영에 관한 의견을 넓게 얻기” 위한 목적으로 평의원회 설치를 의무화하는 내용이 포함되어 있었다. 그런데 사학재단 관계자들은 지속적으로 평의원회가 “사학의 분규를 돋우”고 있다면서 이를 아예 폐지할 것을 강력히 주장했다(조선일보,

(경향신문 1961/08/29). 1960년대 교원노조운동의 전개에 대해서는 손인수(1994b, 206-237; 265-266).

1962/02/21; 조선일보 1962/04/21). 결국 성안 과정에서 ‘평의원회’ 등 학교법인 이사회에 대한 심의·견제 기구를 설치하는 조항은 삭제되었는데, 이는 사학 관계자들과 일정 부분 타협할 수밖에 없었던 당시 군정의 입장과 무관하지 않았을 것이다.³⁸⁾

이렇게 보면 「사립학교법」의 국가 통제적 외양에 감춰진 또 다른 성격이 드러난다. 비록 「사립학교법」에 이사회 구성 등에 대한 몇 가지 규제 조항이 존재하긴 했지만, 다른 측면에서 보면 학교법인의 의사결정 기구를 이사회 중심으로 단순화시키고, 사실상 이사회에 법인 운영의 전권을 부여하고 있는 구조가 발견된다. 이는 학원 민주화의 일환으로 ‘재단 이

38) 그런데 학교법인 내에 ‘평의원회’를 두도록 의무화한 것은, 사립대학 관계자들의 연합기구인 ‘사립대학심의회’ 설치와 함께 일본 「사립학교법」의 가장 큰 특징 중 하나였다. 즉 일본의 「사립학교법」은 ‘사립대학심의회’를 통해서 문부성의 자의적 간섭을 견제하는 한편, 학교법인 내부에서는 ‘평의원회’를 통해 이사의 권한을 견제하는 중층적 구조로 되어 있었다. 반면 한국의 「사립학교법」은 이러한 견제 장치들을 모두 제거하고, 국가권력과 개별 사립대학의 법인 이사회가 곧바로 대면하도록 하는 구조였다는 점에서 일본의 그것과 달랐다.

그런데 1962년 2월 시점의 문교부 초안에는 일본법과 동일하게 ‘사립대학심의회’ 및 ‘평의원회’ 관련 조항이 포함되어 있었다. 당시 문교부 법무관에 따르면 수차례의 공청회 및 심의 과정에서 두 기구에 대한 논의가 이루어졌는데, 주로 재단 측에서는 사립대학심의회 의 존속 및 평의원회의 폐지를, 교원 측에서는 평의원회의 필요성을 주장했다. 하지만 이후 성안 과정에서 두 기구와 관련된 조항은 모두 삭제되었다. 사립대학심의회 의 경우 “사립학교 자신의 보신을 위해서만 기능할 우려”가 있어 “사학기관의 공익성을 높이는 데 해가 될 뿐”이라는 것, 평의원회의 경우 교원이 “학교 경영에 집단적으로 관여한다는 것은 도리어 분규의 원인이 될” 뿐이며 “법인 이사회만이 운영의 결정권을 갖는”다는 법인 이론에도 부합하지 않는다는 것이 주요 논거였다. “따라서 교원의 신분을 강력히 보장하고 …(중략) 평교원회를 두지 않기로” 결정되었다(김광현 1963, 102).

사회의 권력 분산'을 요구해 온 흐름을 완전히 뒤집는 것이었다. 이제 재단 및 학교의 경영, 인사권의 행사, 자산의 관리와 처분 등등의 권한은 기본적으로 '이사회'의 전권에 속한 것이다. 반면 여러 대학에서 자생적으로 등장했던 '평의원회', '교수의회'와 같은 기구들의 존립 근거는 「사립학교법」 내에는 존재하지 않았다.³⁹⁾ 실제로 법안 통과 이후 기존의 사립대학재단이 「사립학교법」 상의 '학교법인'으로 전환되는 과정에서, 이미 운영 중이던 평의원회가 폐지되는 사례들도 있었다.⁴⁰⁾

이는 겉으로 드러나는 분규의 발생 자체를 억누르고자 했던 문교부, 더 나아가 군정의 관심과도 부합하는 측면이 있었다. 이사회 중심의 단순한 구조를 통해 기존 이사진들의 사적 지배 영역을 기본적으로 보장해 주고, 이들이 대학 내부를 전반적으로 통제하도록 허용하면서도,⁴¹⁾ 여타 규제

39) 이사회 이외의 기구들을 분규 예방이라는 명목으로 해산하는 것은 사실 5·16 이후 일관된 기조였다. 예컨대 문교부는 1962년 3월에 분규 원인 제거를 이유로 전국 학교의 '후원회', '사친회' 조직들을 해산시키고 그 재산들을 재단으로 이전할 것을 지시했다(동아일보 1962/03/11). 후원회의 존재가 1950년대 사립학교 상황을 복잡하게 만들었던 것은 사실이지만, 앞서 보았듯 그것은 근본적으로 재단의 경제적 기반이 형해화되면서 후원회에 재정적으로 의존했기 때문이었다(김일환 2018, 108-110). 후원회 해산을 통해 분규의 발생 가능성이 당장은 줄었을지 모르지만, 결과적으로 이사회가 경제적 기여와 관계없이 전권을 행사하는 구조는 더욱 공고해졌다.

40) 대표적인 사례가 이사회와 평의원회의 권한 다툼을 빚으며 정권 개정에 어려움을 겪고 있던 성균관대학교와 동국대학교이다(경향신문 1963/06/06).

41) 1963년에 접어들면서 문교부에서 기존의 해임 인사들의 임원 재취임을 승인해 주는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(동아일보 1963/02/21). 마찬가지로 분규의 여파가 남아 있던 조선대학교에서는 1963년 12월 4일 박철웅이 조선대 4대 총장으로 문교부의 취임 승인을 받는다.

조항을 통해서 정부의 사립대학에 대한 정치적 통제 가능성 역시 확보할 수 있었기 때문이다. 이렇게 보면 「사립학교법」의 제정은 국가권력과 사립대학재단 사이의 ‘갈등적 담합(conflictual collusion)’이라 규정할 수 있는 관계가 제도화되는 순간이었다고 할 수 있다. 제3공화국 정부가 권위주의적 성격을 강화해 갈수록 표면적으로 국가와 사립대학 사이의 갈등은 첨예해졌고, 사립대학에 대한 각종 정부 규제 역시 강화되었지만(김정인 2018, 184-190),⁴²⁾ 사립대학재단이 이사회 중심의 사적 지배의 영역으로 남아 있는 경향 역시 강화되었다(김종엽 2012, 56-59; 강명숙 2018, 190). 이러한 ‘갈등적 담합’의 구조 속에서 4·19 당시 제기되었던 다양한 목소리들은 애초에 자리 잡기 어려웠다.

5. 결론과 함의

마지막으로 논의를 요약하면서, 몇 가지 함의도 함께 제시해 보고자 한다. 지금까지 살펴본 복잡다단한 사건을 조금 더 추상화해 보면, 그 저변에는 크게 두 가지 근본적 문제가 있었다고 보인다. 첫째는 사립대학 및

42) 「임시특례법」에 명시되어 있는 법인 임원에 대한 승인 취소 관련 조항은 1963년 「사립학교법」의 본문에서는 사라졌으나, 〈부칙〉의 제4조에서 임원 승인 취소 권한을 문교부의 과도적 특전으로 남겨두었다. 그런데 1964년 사립학교법 개정 당시 법인 임원뿐만 아니라 1963년 법안에 아예 포함되지 않았던 총장·학장에 대한 임명취소권 역시 문교부 장관에 부여했는데, 이는 6·3 항쟁 이후 대학에 대한 정부 통제를 강화한다는 점에서 사회적으로 논란이 되었다(손인수 1994b, 456-469).

이를 운영하는 사립대학재단의 성격을 공/사의 이항 대립적 틀 속에서 어떻게 규정할지의 문제이다. 잇따른 「사립학교법」 제정 시도에서 가장 잘 드러났듯이, 사립대학재단이 ‘사적 자치’의 영역으로 남을 수 있는지, 정부의 공적 개입은 어디까지, 어떤 근거로 이루어질 수 있는지는 그 자체로 첨예한 갈등과 협상의 대상이었다.⁴³⁾ 이와 긴밀히 연결되지만 구분되는 두 번째 문제는 재단법인 조직의 상이한 기능과 권한을 어떻게 배치하고 분배할지에 관한 것이다. 이사회 내 ‘설립자’와 학교 재정을 실질적으로 뒷받침하는 ‘비용 부담자’ 사이의 갈등에 더해서, 피고용인인 교수가 자치의 주체를 자임하며 운영권을 요구하기도 했다. 이러한 의미에서 사립대학(재단)은 그 핵심 기능과 권한을 둘러싸고 여러 집단의 이해관계가 표출되고 조정되는 장(場)에 가까웠다(Weber 1978, 719-720). 특히 재단이 사회와 대결하면서 제한적이거나 ‘교수 자치’가 시도되는 모습들은 ‘학원 분류’가 낳은 가장 인상적인 장면일 것이다.

4·19와 5·16 전후 시기가 흥미로운 것은, 무엇보다 이 문제를 둘러싼 정치적 갈등의 전개에 따라 사립대학의 구체적인 존재 방식이 상당히 가변적일 수 있다는 것을 뚜렷이 보여주기 때문이다. 사립대학의 설립 주체를 ‘재단법인’으로 국한했던 식민지 법제의 유산, 해방 직후부터 나타난 사립대학 의존이라는 초기 제약 조건이 강했던 만큼이나, 이후 사립대학

43) 따라서 사립학교재단의 성격을 공-사 이분법의 틀로 선형적으로 전제하기보다는, 오히려 조직의 성격이 특정 도식 속에 규정되고 분류되는 과정 자체를 하나의 투쟁(classificatory struggle)으로 이해하고, 이를 역사적으로 추적하는 시각이 필요하다(Ciepley 2013; Barman 2013).

문제의 전개 양상도 대단히 역동적이었다. 특히 사립대학재단의 사회적 존재 방식은 하나의 고정된 법적 틀에 의해 결정되기보다는, 그 자체가 지속적 타협과 투쟁의 대상에 가까웠다. 일련의 사건들의 중간 결산인 1963년 「사립학교법」 역시 물려받은 구조적 조건의 산물과도, 특정한 단일 주체의 의도와도 거리가 있었다.

이렇게 보면 권위적 국가권력의 개입과 이사회 조직을 중심으로 한 사적 지배의 유지라는 모순적 경향이 공존하고 있는 구조야말로 「사립학교법」에서 가장 주목해야 할 특징 중의 하나라 할 수 있다. 필자가 가설적으로 ‘갈등적 담합’이라는 개념으로 포착하고자 했던 이러한 구조는 일련의 사건이 낳은 의도치 않은 결과에 가까웠으나, 이후 개발독재기 대학 행정의 중요한 제도적 토대가 되었다. 사립대학 중심의 대학 팽창 과정에서 공적 재정 지원은 거의 존재하지 않았고, 법적 규제는 유명무실했다. 재단의 영리추구 행위도 사실상 묵인되었다. 결과적으로 사립대학은 정치적 통제의 공간임과 동시에 사실상 사유화된 영역으로 남아 있었는데, 이 역시 ‘갈등적 담합’ 구조의 한 단면이라 할 수 있을 것이다. 한국 현대사에서 권위주의 정권의 붕괴와 정치적 개방 - 1960년, 1979년, 1987년 - 이 사립대학에서의 ‘학원 민주화’ 운동으로 이어지고, 그 연장선에서 「사립학교법」 개정이 이루어지는 반복되는 패턴 역시 이러한 구조를 반영하고 있었다.⁴⁴⁾

44) 이렇게 보면 재단법인을 둘러싼 갈등 구조를 이해하는 것은 비단 대학 문제뿐만 아니라 민주주의의 문제에서도 중요하다. 한국의 민주화가 정치적 자유화뿐만 아니라 다층적인 사회경제적 독점구조의 해체와 재구성의 과정이기도 했다면(조희연 2007), 한국 고등교

서두에서 살펴본 ‘사립대학 종합감사’를 둘러싼 익숙한 풍경은 분명 한국 대학이 여전히 1963년 「사립학교법」을 통해 정초된 구조에서 근본적으로 벗어나지 못했음을 암시하는 것은 아닐까. 떠들썩한 종합감사가 지나간 뒤에 무엇이 얼마나 변화할지는 미지수이다. 1987년 이후 다시 전국적인 ‘학원 민주화’ 운동의 흐름이 이어졌고 지금까지 총 50개 대학에 관선 임시이사가 파견되었지만, 통칭 ‘죽벌 비리사학’의 문제는 여전히 ‘사학의 자율성’ 뒤에 숨어 있다.⁴⁵⁾ 민주화 이후에도 오래도록 지속되는 개혁의 과제를 재확인하는 일, 미완의 ‘학원 민주화’ 운동의 경험을 기억하고 소환해 내는 것은 2020년의 시점에도 여전히 현재적 의미를 지닌다.

하지만 4·19 혁명 이후의 사례를 통해서 우리가 확인할 수 있는 또 다른 소중한 전통은 아마도 기성 세력의 무대에 거칠게 난입해서 판을 깨는 행위 자체가 가지는 진보성일 것이다. 드러나지 않았던 주체들의 새로운 목소리는 기존의 익숙한 대립의 구도, 저항의 문법에 대해서도 다시 사고하도록 강제한다. 가령 하나의 예로 ‘촛불 이후’의 사립대학에서는 전통

육체제를 구성하는 핵심 조직인 ‘학교법인’을 둘러싼 쟁투적 정치 또한 민주화 과정의 핵심적 부분이라 할 수 있기 때문이다. 더 나아가 의료, 사회복지 등 사회재생산 영역 전반에서 민간 재단법인 조직에 의존하는 경향이 대단히 높은 한국에서, 법인 조직의 성격을 규정하고 그 권력과 기능을 배치하는 문제는 비단 법 기술의 문제가 아니라 중요한 독자적 정치의 영역이 된다.

45) 『임시이사 선임 사립대학 운영 실태와 개선 방안』(국회 교육위원회 2020년 국정감사 정책자료집), 33-38쪽. 1987년 이후의 학원 민주화 운동 및 「사립학교법」 개정 국면에 대해서는 김정인(2018, 261-278)을, 인천대학교 공립화 과정에 대한 사례연구는 정태현(2013)을 참조.

적 의미의 ‘학원 민주화’ 문제만큼이나 ‘대학 미투’ 운동이 폭발적으로 터져 나왔다. 대학 내 관행화된 성폭력 문제를 고발하고 엄중한 교원 징계를 요구하는 목소리는 오히려 그간의 ‘사립대학의 자율성’과 ‘대학자치’, 더 나아가 ‘교원의 신분 보장’의 의미가 무엇이었는지를 근본적으로 되묻고 있는 것이기도 하다(유현미, 2018). 그런 점에서 ‘학원의 민주화’라는 4·19의 목소리는 해결되지 못한 숙제인 만큼이나, 새롭게 던져지는 질문이기도 할 것이다.

참고문헌

정부 자료

『관보』, 1961.5.31. 제2871호

감사원 자료. 「동국대학교수시검열감찰보고」(BA0015296)(국가기록원 소장 자료)

문교부 대학정책실 자료. 「국제대학철」(BA0231111)(국가기록원 소장 자료)

문교부 대학정책실 자료. 「홍익대학교서류철」(BA0232302)(국가기록원 소장 자료)

교육부. “교육부, 제11차 교육신회복추진단 회의 개최”(교육부 보도자료, 2019/06/24).

국회 교육위원회. 『임시이사 선임 사립대학 운영 실태와 개선 방안』(국회 교육위원회 2020년 국정감사 정책자료집)

민의원회의록. 1960.9.29. 제5대국회 제38회 24차 회의

연구서 및 논문

강명숙. 2018. 『대학과 대학생의 시대』. 서해문집.

_____. 2014. “1960-70년대 대학과 국가 통제.” 『한국교육사학』 36(1). 137-159.

_____. 2003. “미군정기 사립대학 설립과 고등교육기회의 확대.” 『아시아교육연구』 4(1).

155-179.

- 강인철. 2013. 『종속과 자율: 대한민국의 형성과 종교정치』. 한신대학교출판부.
- 권보드래·천정환. 2011. 『1960년을 묻다: 박정희 시대의 문화정치와 지성』. 천년의상상.
- 김강현. 1963. “교육법규해설: 사립학교법.” 『새교육』 15(7). 100-104.
- 김성주·강석승 편. 2013. 『4월 학생민주혁명: 배경, 과정, 영향』. 지식과교양.
- 김일환. 2018. “‘부채지주’, ‘영리기업’에서 ‘기생적 존재’로: 1950년대 문교재단의 경제적 실천과 한국 사립대학.” 『사회와 역사』. 119. 75-131.
- 김정인. 2018. 『대학과 권력: 한국 대학 100년의 역사』. 휴머니스트.
- 김종엽. 2012. “한국의 사립대학과 민주적 개혁 과제.” 윤지관·박거용·임재홍 외. 『사학문제의 해법을 모색한다: 한국 사학의 역사 현실 전망』. 실천문화사.
- 『대한교육연감』. 1957년도판. 서울특별시교육회.
- 『대한교육연감』. 1960년도판. 교육신문사.
- 『대한교육연감』. 1961년도판. 교육신문사.
- 동대백년사편찬간행위원회. 2006. 『동국대학교 백년사1: 백년의 길·역사』. 동국대학교.
- 동아대학교 50년사 편찬위원회. 1998. 『동아대학교 50년사: 1946-1996』. 동아대학교.
- 민주화운동기념사업회연구소 편. 2008. 『한국민주화운동사1: 제1공화국부터 제3공화국까지』. 들베개.
- 손인수. 1994a. 『한국교육운동사1: 1950년대 교육의 역사인식』. 문음사.
- _____. 1994b. 『한국교육운동사2: 1960년대 교육의 역사인식』. 문음사.
- 연세대학교백년사편찬위원회. 1985. 『연세대학교백년사: 1885-1985. 2권』. 연세대학교출판부.
- 연정은. 2004. “감시에서 동원으로, 동원에서 규율로 -1950년대 학도호국단을 중심으로.” 『역사연구』 14. 199-253.
- 오제연. 2014. “1960-1971년 대학 학생운동 연구”. 서울대학교 국사학과 박사학위논문.
- 오천석. 2001. 『외로운 성주』. 교육과학사.
- 유현미. 2018. “성차별적 위계구조의 담장 넘기: ‘교수 갑질’·성희롱 사건 대응활동과 대학 미투운동의 현재.” 『경제와 사회』 120. 80-131.
- 이경숙. 2018. 『유신과 대학』. 역락.
- 이광호. 1991. “한국 교육체제 체편의 구조적 특성에 관한 연구: 1945-1955년을 중심으로.” 연세

대학교 교육학과 박사학위논문.

- 이상록. 2011. “경제제일주의의 사회적 구성과 ‘생산적 주체’ 만들기: 4·19-5·16시기 혁명의 전유를 둘러싼 경합과 전략들.” 『역사문제연구』 15(1), 115-158.
- 이형행. 1991. “한국 사학정책의 전개와 과제(II): 사학의 팽창기·통제기(1950~1960).” 『연세교육연구』 4(1), 5-28.
- 이호룡·정근식 편. 2013. 『학생운동의 시대』. 선인.
- 정준영. 2011. “식민지 제국대학의 존재방식: 경성제대와 식민지의 ‘대학자치론.’” 『역사문제연구』 15(2), 9-43.
- 정태헌. 2013. “1980년대 민주화운동에서의 학원민주화 쟁취 사례 연구: 인천대 학생운동의 시각에서 본 선인학원 시·공립화 과정.” 『기억과 전망』 28, 12-66.
- 조선대학교 50년사 편찬위원회. 1997. 『조선대학교50년사: 1946~1996』. 조선대학교.
- 조희연. 2007. “‘민주화 이후 민주주의’의 복합적 갈등과 위기에 대한 새로운 접근을 위하여: 총론적 프레임.” 『동향과 전망』 69, 11-50.
- 한양대학교교사편찬위원회. 1989. 『한양학원 50년사』. 한양대학교교사편찬위원회.

Barman, Emily. 2013. “Classificatory Struggles in the Nonprofit Sector: The Formation of the National Taxonomy of Exempt Entities, 1969-1987.” *Social Science History*, 37(1), pp.103-141.

Ciepley, David. 2013. “Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation,” *American Political Science Review*, 107(1), 139-158.

Weber, Max. 1978. Guenther Roth and Claus Wittich eds. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.

天野郁夫. 2016. 『新制大学の誕生: 大衆高等教育への道(下)』. 名古屋大学出版会.

_____. 2013. 『高等教育の時代 下 - 大衆化大学の原像』. 中央公論新社.

長峰毅. 1985. 『学校法人と私立学校』. 日本評論社.

신문기사

경향신문. 1959/04/30. “문교부서 사립학교 법인법을 구상.”

- _____. 1960/05/10. “한양공대생 전원 맹휴 돌입.”
- _____. 1960/05/25. “학원 분규 수습 문교부서 재지시.”
- _____. 1960/06/01. “학원분규 막기 위해 시·도에 수습대책위.”
- _____. 1960/06/09. “사학교장(私學校長)의 승인도 취소.”
- _____. 1960/06/06. “외대서 유혈의 난투극.”
- _____. 1960/07/23. “이사장 총·학장 곧 분리토록.”
- _____. 1960/08/19. “여적(餘滴).”
- _____. 1960/09/20. “연세대 교수단 지지 역사학회서 성명.”
- _____. 1960/09/21. “어수선한 상아탑.”
- _____. 1960/09/23. “농성 중인 연세대 교수 지지.”
- _____. 1960/10/03. 최재서, “대학의 위기.”
- _____. 1960/10/08. “한양대생 경찰과 충돌.”
- _____. 1960/10/09. “일촉즉발의 위기 모면.”
- _____. 1960/10/10. 장덕순, “대학의 위기를 극복하는 길.”
- _____. 1960/10/30. “연세대학 분규 재연될 듯.”
- _____. 1960/11/16. “총장 서리 집 파괴.”
- _____. 1960/11/17. “미, 한국 데모에 중대 관심 오일 침투 여부 검토.”
- _____. 1961/07/22. “대학정비 드디어 단행.”
- _____. 1961/07/22. “서울 10일 지방은 15일 내 새 총·학장을 선출토록.”
- _____. 1961/08/29. “중대(中大), 중진교수 집단 해임.”
- _____. 1961/12/20. “전국 국립대학교 파벌, 정실, 부정의 온상.”
- _____. 1962/04/21. “보조금 지급토록.”
- _____. 1962/05/03. “사립교법안 심의위.”
- _____. 1962/05/19. “학교법인 수익엔 면세토록.”
- _____. 1962/07/26. “조 총장을 징계심의 회부.”
- _____. 1962/07/29. “성대의 임시이사는 부당.”
- _____. 1962/10/04. “부당입학에 부당징수도.”
- _____. 1962/12/20. “전 성균관 이사장 이명세 씨 등 피소.”

- _____. 1963/03/07. “다시 고개 든 학원 종교분쟁.”
- _____. 1963/03/30. “새 문교 행정에 기대한다.”
- _____. 1963/06/06. “새로 제정된 사립학교법 문교부의 행정감독권을 강화.”
- _____. 1963/06/07. “육성 아닌 간섭법. 재단관계자 학교 측에서 차라리 관립교(官立校)로 만들어라.”
- _____. 1963/06/08. “관원(官員)들의 권력욕에 둘러싸인 사립학교법을 배격한다.”
- 동아일보. 1958/10/23. “사활 기로에 선 사학 재단 수익사업에의 법인세 부과 시비.”
- _____. 1958/10/24. “국학대학의 교직원 대량 해고 소동.”
- _____. 1960/05/12. “총장 물리가라 숙대생 밤중데모.”
- _____. 1960/05/13. “경리부정 규탄 회의 수도여사대생들이.”
- _____. 1960/05/20. “교원노조 불필요 학원분규는 스스로 해결토록.”
- _____. 1960/05/29. “숙대 맹휴 재연 총장 자진사퇴 요구.”
- _____. 1960/06/01. “외대 분규 처리.”
- _____. 1960/06/06. “문교부는 학원분규에 속수무책인가.”
- _____. 1960/06/14. “동아대 교수들 총장의 언약받고 수업 재개키로.”
- _____. 1960/07/02. “외대에 휴교령 5일까지 개교 안 될 때.”
- _____. 1960/09/27. “연세대 교수단 투쟁에 격려문.”
- _____. 1960/10/12. “십구명째.”
- _____. 1960/11/18. “문교부서 연세대 분규 수습에 관여 조정위 설치를 종용.”
- _____. 1961/11/10. “수도의대 맹휴사건 학생 30명을 구속.”
- _____. 1962/03/11. “각급 학교 사친회·후원회 해산.”
- _____. 1962/07/22. “감사결과를 발표 적자가 삼천만원.”
- _____. 1962/08/20. “사립학교법안을 심의.”
- _____. 1962/09/18. “졸렬무능한 운영 등 지적.”
- _____. 1963/02/21. “한양대 총장에 김연준 씨 취임 승인.”
- _____. 1963/03/14. “만신장이 학원분규.”
- _____. 1963/06/19. “경찰과 세 번 충돌.”
- _____. 1963/06/19. “최고의서도 논의.”

- 연합뉴스, 2019/07/02. “보수 교수단체 ‘교육부 사립대 종합감사, 월권이자 위헌.’”
- 조선일보, 1954/02/04. “「사립학교법」 입안에 말성! 재단의 영역 침범 학원측의 주장.”
- _____. 1955/07/10. “사립학교법안 문교부서 성안.”
- _____. 1956/09/10. “사립교법인법안 강력 추진하려나?”
- _____. 1960/05/01. “교수들이 말하는 학원 민주화의 방안.”
- _____. 1960/06/10. “학원모리배(學園謀利輩)를 일소.”
- _____. 1961/09/03. “교육 정상화 촉진. 문 장관 담화.”
- _____. 1962/02/21. “문교부 사립학교법안을 성안 중.”
- _____. 1962/04/21. “공제조합 설치토록.”
- _____. 1962/04/13. “사립학교법 제정의 저류.”
- _____. 1963/02/16. “자주성 확보.”
- _____. 1963/06/06. “사립학교법 최고의 통과.”
- _____. 1963/06/20. “학원분규.”

The Democratization Movement at Private Universities

The Problems of Private University Foundations around the period of the
April 19 Revolution and the May 16 Coup

Kim Il-hwan,

Department of Sociology, Seoul National University.

This study examines the sociopolitical conflicts surrounding private university foundations, which rose to the surface immediately after the April 19 Revolution and continued for years after the May 16 Coup, to reassess how the educational foundations became a unique system for the operation of private universities in Korea. After the resignation of President Syngman Rhee on April 26 1960, there was a nation-wide movement demanding the democratization of universities. While the movement focused on purging government-controlled professors at public universities, another major issue in the protests concerned private university foundations. At the core of the conflicts surrounding private universities was the legal character and function of the incorporated foundations that established and managed private universities and their power structure. The oligarchic power of the board of directors at private universities had led to abuses of the universities' non-profit status for profit earning and harmed the autonomy of academic organizations. Against this background, this study focuses on the series of laws and administrative orders issued by the government around the time of the April 19 Revolution and the May 16 Coup in analyzing the political dynamics surrounding the issues concerning private university foundations.

Specifically, this study touches upon the government's attempt to legislate the Private School Act in the 1950s, and the Ministry of Culture and Education's administrative orders after the April 19 Revolution, the Provisional Act on Special Cases concerning Education enacted after the May 16 Coup, and the Private School Act of 1963. After coming to power through the May 16 Coup in 1961, the military government declared a martial law banning all political demonstrations under martial law. At the same time, the government saw resolving university disputes to assert its political legitimacy. After issuing several administrative orders to strengthen its control over private universities, the government succeeded in legislating the Private School Act in 1963. The Act enlarged the government's regulatory capacity for controlling private university foundations and provided authoritarian means of control over university faculties' political orientation. More importantly, the Act protected private school owners' interests by enabling the board of directors to act as the organization with monopolistic power in educational foundations. In this sense, this study defines the relationship between the authoritarian government and private university owners institutionalized through the Private School Act of 1963 as a 'conflictual collusion' and discusses the implications of this relationship on the history of universities in Korea and the problem of democracy.

■ **Keywords:** University Disputes, Democratization of Universities, Incorporated Foundations, Educational Foundation, Private School Act

투고: 2020/09/20 심사: 2020/10/21 확정: 2020/11/19