



제426회국회(임시회)
제 1 차 교 육 위 원 회

사립학교법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 사립대학의 장 선출방식 규정 〉

■ 김영호의원 대표발의(의안번호 제2208845호)

2025. 6.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김영호 의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 3. 12.
3. 회부연월일 : 2025. 3. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 사립학교의 장은 해당 학교를 설치·경영하는 학교법인 또는 사립학교경영자가 임용하도록 하고 있음. 이에 따라 대학교육기관의 장(이하 “총장”이라 함)은 이사회의 심의·의결을 거쳐 당해 학교를 설치·경영하는 학교법인 이사장이 임명함.

최근 한국외국어대학교에서 기존의 ‘총장직선제’를 ‘간선제’로 전환하는 등 학교법인이 일방적으로 총장선거 제도를 전환하거나, 이사회에서 원하는 총장을 임명하고 있어 해당 대학교의 학생 및 교직원 등 대학 구성원의 입장을 대변하지 못하고 있는 문제가 있음.

이에 사립대학의 총장도 해당 대학교의 학생·교원·직원의 선거를 거쳐 선출하도록 하여 학내 구성원의 의사가 반영될 수 있도록 하려는 것임(안 제53조 및 제53조의6 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 학교법인 또는 사립학교경영자가 대학의 장을 임용하는 경우에 대학교의 학생·교원·직원의 선거를 거쳐 선출된 자를 임용하도록 하고 있음.

현행	개정안
제53조(학교의 장의 임용) ① 각 급 학교의 장은 해당 학교를 설치·경영하는 학교법인 또는 사립학교경영자가 임용한다. <u><단서 신설></u>	제53조(학교의 장의 임용) ① --- ----- ----- -----, 다만, <u>학교법인 또는 사립학교경영자</u> <u>가 대학교육기관의 장을 임용하</u> <u>는 경우에는 제2항에 따른 임용</u> <u>추천위원회의 추천을 받아 임용</u> <u>한다.</u>
<u><신 설></u>	② 제1항 단서에 따른 대학교육 기관의 장의 임용 추천을 위하 여 대학에 임용추천위원회(이하 “임용추천위원회”라 한다)를 둔 다.
<u><신 설></u>	③ 임용추천위원회는 해당 학교 법인의 정관에서 정하는 바에 따라 해당 대학교육기관의 학생 · 교원 · 직원이 참여하는 선거 를 거쳐 유효 투표의 최다득표 자를 대상으로 임용 적격여부를

현행	개정안
<u><신 설></u> ②·③ (생략) <u><신 설></u>	<u>심의를 한 후 대학교육기관의 장 후보자로 선정·추천하여야 한다.</u> <u>④ 임용추천위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 학교법인의 정관으로 정하되, 위원의 일정 비율 이상은 여성으로 한다.</u> <u>⑤·⑥ (현행 제2항 및 제3항과 같음)</u> <u>제53조의6(대학교육기관의 장 후보자 추천을 위한 선거사무의 위탁) ① 제53조제3항에 따라 직접선거로 대학교육기관의 장 후보자를 선정하는 경우 해당 학교법인 또는 사립학교경영자는 선거관리에 관하여 그 소재지를 관할하는 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군선거관리위원회(이하 “구·시·군선거관리위원회”라 한다)에 선거관리를 위탁할 수 있다.</u> <u>② 중앙선거관리위원회는 제1항에 따라 구·시·군선거관리위원회가 대학교육기관의 장 후보자 추천 선거를 위탁받아 관리</u>

현행	개정안
	<u>할 때의 후보자 등록, 선거기간, 선거운동, 선거비용, 투표, 개표 등 필요한 사항에 관하여 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제77조에 따라 중앙선거관리위원회규칙으로 정하려는 경우에는 미리 교육부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 교육부장관은 해당 학교법인의 의견을 들어야 한다.</u> ③ <u>제1항에 따라 구·시·군선거관리위원회가 대학교육기관의 장 후보자 추천 선거를 위탁받아 관리하는 경우 이 법의 위반행위에 대한 조사 등에 관하여는 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제73조를 적용한다.</u> ④ <u>대학교육기관의 장 후보자 추천을 위한 선거관리에 드는 비용은 해당 학교법인 또는 사립학교경영자가 부담하게 할 수 있다.</u>

1. 사립대학의 장 선출 현황

현행법상 사립대학의 장은 해당 학교를 설치·경영하는 학교법인 또

는 사립학교경영자가 임용하도록 규정되어 있음. 즉, 국립대학과 다르게 사립대학의 장을 선출하는 방법에 대해서는 학교에 폭넓은 자유가 부여되어 있으며, 이에 따라 대다수의 사립대학은 이사회가 총장을 임명하는 완전임명제나, 총장추천위 등을 통해 후보를 선출하는 간선제를 통해 총장을 임명하고 있음. 전국 4년제 사립대 중 직선제를 시행하는 사립대는 5.4%에 불과하며, 94.6%의 사립대학은 간선제 또는 임명제를 통해 총장을 임명하고 있음.

개정안은 사립대학의 장을 선거로 선정하도록 하여 대학의 장 선출 방식의 민주성을 제고하려는 것으로 보임. 참고로 2024년 7월, 국립대학 총장의 선출방법을 직선제로 규정하는 「교육공무원법 일부개정법률안」이 발의된바 있음.

2. 사립대학의 장 선출방식 변경의 타당성

사립대학의 장 선출방식을 현행법과 달리 규정하는 것이 대학의 자유를 과도하게 침해하는 것은 아닌지 검토할 필요가 있음. 「대한민국헌법」은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성을 보장하고 있으나, 법률이 정하는 바에 따라 보장한다고 하여 그 범위를 제한하고 있음.¹⁾ 판례²⁾³⁾도 “사립학교 운영의 자유가 헌법 제10조, 제31조 제1항, 제4항에서 도출되는 기본권이기는 하나, 사립학교도 공

1) 「대한민국헌법」 제31조 ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

2) 대법원 2014. 1. 23. 선고 2012두6629 판결

3) 헌법재판소 2013. 11. 28. 선고 2011헌바136, 180, 2012헌바279 전원재판부 결정

교육의 일익을 담당한다는 점에서 국·공립학교와 본질적인 차이가 있을 수 없다. 따라서 공적인 학교 제도를 보장하여야 할 책무를 진 국가가 일정한 범위 안에서 사립학교의 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지는 것은 당연한바, 그 규율의 정도는 시대적 상황과 각급 학교의 형편에 따라 다를 수밖에 없는 것이므로, 교육의 본질을 침해하지 않는 한 궁극적으로는 입법자의 형성의 자유에 속한다.”라고 판시하였음.

개정안은 사립대학의 장의 임용방식을 선거에 의한다고 규정하나, 최종적인 임용권은 학교법인 또는 사립학교경영자에게 유지하고 있는바, 이는 기존의 학교법인 중심 임용권을 유지하면서도 선거를 통한 민주적 절차를 의무화하는 절충적 접근이라고 볼 수 있음. 또한 개정안은 사립대학의 장 선출이 임용추천위원회를 통한 선거에 의하여야만 한다고 규정할 뿐, 그 구체적인 절차에 대해서는 학교법인의 정관으로 정하도록 규정함으로써 사학운영의 자유를 어느 정도 보장하고 있다고 볼 수 있음.

이상을 고려했을 때, 사립대학의 장 선출방식을 변경하는 것은 입법자의 형성의 자유 내에 속하는 것이라고 볼 수 있음.

3. 관련기관 의견

교육부는 학교 구성원이 참여하는 선거를 통해 총장을 선출하도록 함으로써 구성원의 민주적 의사결정 절차를 법적으로 보장하려는 개

정 취지에는 공감하나, 사립대학의 사적 자치 영역을 존중할 필요가 있으며, 구성원의 참여를 보장하더라도 총장 선출 과정에서 구성원들 간의 갈등이 심화되는 부작용도 있어 총장 선출 방식에 대해서는 해당 학교에서 자율적으로 결정하도록 하는 것이 타당하고, 국립대학의 경우에도 총장 선출 방식을 ‘추천위원회가 선정’ 또는 ‘교직원·학생이 합의한 방식·절차에 따라 선정’하는 방법 중 선택할 수 있도록 규정한다면, 오히려 국가가 설립 주체인 국립대학보다도 총장 선출에 대한 자율성이 더 제한된다는 문제가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

한국대학법인협의회 및 전문대학법인협의회 등은 사립학교의 설립·운영의 자유는 헌법 상 보장되는 대학의 기본권으로서 ‘학교장 선임’은 사학의 설립이념 구현을 위한 핵심사항으로 개정안의 선출 방식은 사학 운영 자유 등의 침해로 위헌 소지가 있고, 학생·교직원에게 의해 선출된 총장이 반드시 학내 구성원의 이익을 균형 있게 반영한다는 보장이 없으며, 오히려 파벌 조성, 학내분규 등으로 학교 운영에 차질 발생하고 이에 따른 법인 및 학교 운영 부담이 가중될 수 있고, 국립대 총장 선정 방식은 자율적 정하도록 규정하면서 사립대 총장 직선제를 의무화하도록 하는 것은 사학의 사적 자치권과 자율성을 침해하게 침해한다는 입장임.

중앙선거관리위원회는 사립 대학교육기관의 장 후보자 추천을 위한 선거를 중앙선거관리위원회에 위탁하면 「공공단체등 위탁선거에 관

한 법률」(이하 ‘위탁선거법’이라 함)이 적용되어 개별 학교의 특수성 반영이 어렵고, 임의위탁선거이기에 선거운동 규정과 벌칙이 적용되지 않아 부정 선거운동 등에 대한 처벌이 불가능하며, 공직선거 등이 있는 시기의 특정 기간에는 위탁선거 실시가 제한되고,

이미 위탁관리 중인 전국단위 동시 실시 조합장 선거, 새마을금고 이사장선거와 향후 실시 예정인 신협 이사장 선거 등을 감안하면, 수시로 수요가 발생할 것으로 예상되는 사립 대학교육기관의 장 관련 선거사무는 현실적으로 위탁관리가 곤란하다는 입장임. 또한, 위탁선거는 선거관리 비용을 해당 위탁단체가 부담해야 하는바, 위탁단체가 자체 선거를 실시할 때보다 선거관리 경비 증가의 문제도 있음을 지적함.

문 의 처
02)6788-5188