



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

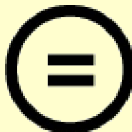
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회학박사학위논문

한국 사립대학체제의 형성과

재단법인의 정치

2022년 8월

서울대학교 대학원

사 회 학 과

김 일 환

한국 사립대학체제의 형성과 재단법인의 정치

지도교수 정 근 식

이 논문을 사회학박사 학위논문으로 제출함

2022년 5월

서울대학교 대학원

사 회 학 과

김 일 환

김일환의 박사 학위논문을 인준함

2022년 7월

위 원 장 김 백 영 (인)

부 위 원 장 김 홍 중 (인)

위 원 강 명 숙 (인)

위 원 정 준 영 (인)

위 원 정 근 식 (인)

〈국문초록〉

한국 사립대학체제의 형성과 재단법인의 정치

서울대학교 대학원 사회학과
김일환

이 논문은 한국 대학에서 대단히 높은 비중을 차지하는 사립대학의 소유·지배구조 문제가 재단법인 조직의 존재 방식을 둘러싼 사회적·정치적 경합을 통해 형성, 변형되어 왔다는 점에 주목했다. 그리고 이를 통해 재단 이사회가 낮은 수준의 재정적 기여에 비해 대학 운영 전반에 대해 비대칭적으로 강한 권한을 행사하고, 이것이 ‘설립자’의 사적 권리로서 정당화되는 한국 특유의 사립대학 문제의 역사적 기원을 해명하고자 했다. 지금까지의 연구들은 한국 사립대학 소유·지배구조 문제의 거시 정치사회적 배경을 지적하거나, 특정 행위자들의 사적 이해관계 보존을 위한 실천을 강조해왔으나, 정작 재단법인의 조직적 특징과 이를 둘러싼 독특한 정치적 동학에 본격적으로 주목하지는 못했다. 이 논문은 사립대학의 설립·운영을 재단법인 형태로 한정하는 제도 자체가 대단히 독특한 현상이었으며, 더 나아가 재단의 소유, 통제, 재정을 둘러싼 복합적 정치가 한국의 대학 문제에서 대단히 핵심적인 위치에 있었음을 규명하고자 했다.

사적 재단법인은 근대 시민사회 내의 독특한 조직 형태로서, 종교, 학술과 교육, 의료, 구호 등의 영역에서 널리 활용되어왔다. 공익적 목적에 출연된 사적 자산을 독립 법인화한 자산기반(asset-based) 조직으로서의 재단은 ‘공/사’, ‘정치/경제/사회’, ‘세속/종교’ 등 근대사회의 근본적 분할 원리들 사이의 긴장을 체현하고 있다. 특히 ‘설립자’의 의지가 특권화되는 경향이 있음에도 불구하고, 명시적 소유권자가 부재하다는 재단의 본질적 특징은 재단의 사회적 기능과 통제 둘러싼 복합적 갈등, 즉 재단법인의 정치(politics of foundation)가 전개되는 조건이 된다. 이러한 재단법인 제도는 20세기 초 제국 일본을 통해 수용된 이후 사립 고등교육 기관의 설립·운영의 토대로서 채

택, 확산되었다. 본 연구에서는 교육과 연구조직으로서의 ‘대학’이 아니라 하나의 독자적 조직 논리를 지닌 ‘재단법인’에 초점을 맞추어 한국 사립대학체제의 형성과정을 살펴보는 한편, 결과적으로 나타난 재단의 사적 성격, 즉 사사성(私事性)의 구조를 해명하고자 했다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

2장에서는 식민지기 사립전문학교 사례를 일본의 교육법제 이식 및 재단법인 제도 도입이 낳은 효과라는 관점에서 살펴보았다. 1915년 「사립학교규칙」의 개정 이후 조선 내 사립전문학교의 운영에 재단법인의 설립이 의무화되었다. 이는 후발 개발국가 일본의 사립 고등교육에서 민간 자원 동원·관리를 목적으로 확립된 원칙이 시차를 두고 식민지에도 이식된 결과였다. 사립전문학교의 재단법인화는 규제의 강화와 사적 법인으로서의 권리 보장이라는 양면적 효과를 지녔고, 이후 재단 운영을 둘러싼 식민당국과 선교회, 조선인 사회의 길항이 전개되었다. 특히 본 연구는 법인 내부구조에서 관찰되는 다양성과 함께, 당시 사립전문학교재단이 여러 사회세력 간의 ‘연합’을 통해 설립·운영되는 경향이 있었고, 학교 운영에 대한 재정적 기여도 높았다는 공통점에도 주목했다. 재단법인 운영에는 ‘민족의 공기(公器)’로서의 강한 규범적 기대가 투사되었고, ‘사립’의 의미 역시 ‘민족적인 것’과 완전히 분화되지 않았다.

3장에서는 미군정기 이후부터 「대학설치기준령」 공포를 통해 대학정비 시도가 본격화된 1955년까지의 기간을 사립 의존적 대학체제의 초기 형성과 재단 자산구조의 변동이라는 관점에서 검토했다. 특히 본 연구는 미군정기 교육개혁을 통해 사립대학의 승격 및 신설이 대거 이루어졌음에도, 사립대학의 형태 및 인가행정의 측면에서는 식민지 재단법인 법·제도의 유산이 고스란히 활용, 재강화되면서 특정한 정치적 효과를 낳았음에 주목했다. 보다 극적인 변화는 정부수립 이후 진행된 농지개혁과 재단 자산구조 전환을 통해 나타났다. 주로 지주들로부터 출연된 농지자산을 기반으로 성립되었던 여러 사립대학재단은 ‘문교재단(文教財團)’ 소유 농지에 대한 특별보상 등의 경제적 특혜를 활용하여 수익기업체 형태로의 자산 전환을 적극 시도했다. 결과적으로 대학과 재단, 영리기업체의 운영은 긴밀히 결합하는 경향이 있었다. 그러나 기업체 운영에서 실패하는 사례 역시 많았고, 재단의 경제적 기반이 농지개혁을 통해 크게 약해진 것이 일반적 현상이었다.

4장에서는 한국전쟁 이후의 사립대학 정비시도부터 4.19 및 5.16 전후의 격변기를 정치화된 사립대학재단 문제를 둘러싼 다양한 구상과 실천들이 결합, 착종되면서 새로운 제도적 조건이 형성되는, 하나의 결정적 국면(critical

juncture)으로 분석했다. 1950년대 중반 사립대학재단의 경영난이 가속화되면서 학생 납입금, 후원회의 지원 등 외부 자원에 대한 의존 성향이 강화되었다. 그런데 본 연구는 이 과정에서 대학에 대한 실질적 재정적 기여와 긴밀하게 연결되어 있었던 사립대학재단의 정당성에 대한 사회적 논쟁이 격화되었음에 주목했다. 새롭게 성장한 교수와 대학생 집단, 후원회와 같은 외부 지원조직과 재단 이사회 사이에서 법인 통제권을 둘러싼 경합이 진행되었고, 자유당 정부 역시 공공성 제고를 명목으로 「사립학교법」 제정을 시도하며 사학재단들과 대치를 이어갔다. 재단의 정당성 위기는 4.19 직후 전국 사립대학에서 ‘학원 분규’ 형태로 분출하면서 정점에 달했으나, 5.16 이후 군사정부의 1963년 「사립학교법」 제정과 국가와 사립대학재단 사이의 ‘갈등적 담합’을 통해 비로소 수습될 수 있었다.

5장에서는 1960년대 이후부터 대학 정원확대 정책이 본격화되기 직전인 1978까지의 시기를 개발독재기 사립대학재단의 동원 정책과 사사화라는 관점에서 살펴보았다. 공공성 제고를 명분으로 한 「사립학교법」 체제에서, 기존 재단법인 조직은 특수법인인 ‘학교법인’ 형태로 개편되면서 정부의 재단에 대한 규제 권한은 강화되었으나, 재정지원은 여전히 최소화되었다. 따라서 정부는 민간 재단의 동원을 위해 등록금 규제완화, 조세감면 등의 제도적 유인을 제공할 수밖에 없었다. 결과적으로 중대형 사립대학군을 중심으로 정원 확대와 등록금 인상에 의존하는 성장전략이 확산되었다. 반면 「사립학교법」 체제하에서 이사회의 재단 통제권은 한층 공고화되었는데, 이는 ‘설립자’의 역할과 권한에 대한 신화(founder myth)를 통해 정당화될 수 있었다. 요컨대 재단 경영자가 재정적 기여에 비해 비대칭적으로 강한 사적 권한을 행사하는 구조가 하나의 일반적 경향이 되었다는 점에서, 개발독재기를 거치며 한국 특유의 사사화된 사립대학재단 구조가 제도화되었다고 할 수 있다.

결론적으로, 본 연구는 ‘재단법인형 사립대학’이라 명명될 수 있는 한국의 사립대학 제도를 동아시아 후발 개발주의의 역사적 산물로, 즉 ‘대학’의 고유한 학문적·교육적 기능과 자치적 성격에 대한 배려보다는 국가의 공적 재정지출을 대체할 민간 자원을 동원하고 이를 효과적으로 관리하고자 했던 이해관심이 반영된 결과로서 파악했다. ‘설립자’의 의지에 종속된 재단법인의 독특한 조직 논리가 대학의 운영과 긴밀히 결부된 ‘재단법인형 사립대학’의 기본구조는 사사화된 재단 운영구조와 선택적 친화성이 있었다. 그러나 본 연구의 결과는 이것이 필연적 결과는 아니었으며, 오히려 식민지기부터 해방과 한국전

쟁, 개발독재기를 거치며 재단 ‘설립자’의 권한, 각종 통제권한의 소재, 정당성의 근거를 둘러싼 사회적 경합을 통해 출현한 독특한 역사적 구성물이었음을 보여준다.

제한된 정부 재정지원, 학생 등록금에 대한 의존, 사사화된 재단 운영구조를 특징으로 하는 한국 사립대학체제의 구조는 1980년대 대학 대중화 이후에도 경로의존적으로 지속되었다. 그러나 민주화의 진전, 특히 최근 대학구조조정 문제는 기존 구조의 사회적 탈구를 심화시키고 있다. 역사사회학적 관점을 통해 ‘재단법인의 정치’의 과정과 그 귀결에 주목하는 것은 자명한 것으로 여겨져 왔던 사립대학재단에 대한 지배적 관념을 상대화하고, 그 이면의 사회적 권력관계를 드러냄으로써 비판적 잠재력을 지닐 수 있다. 대학뿐만 아니라 교육, 의료, 사회복지 등 제반 영역에서 민간 재단의 기능에 의존해왔던 한국 사회재생산 영역의 구조 역시 이를 통해 해명될 필요가 있다.

주요어: 사립대학, 재단법인, 학교법인, 재단법인의 정치, 사사성,
경제적 기여와 통제의 분리, 사립학교법

학번: 2016-30079

〈목 차〉

1장. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 선행연구 검토	8
1) 한국 대학체제 및 사립대학 지배구조에 관한 연구	8
2) 조직사회학 및 비교고등교육 관점의 연구	11
3) 한국 대학사 및 역사사회학적 연구	14
3. 대안적 접근 및 이론적 자원	16
1) 재단법인의 조직적 특성	17
2) ‘재단법인형 대학’의 구조	22
4. 연구문제 및 분석대상	28
1) 사립대학재단에 대한 공적 관리정책	28
2) 사립대학재단의 운영	32
3) ‘재단법인의 정치’	37
4) 연구질문 및 시기구분	42
5. 연구방법 및 자료	47
1) 연구방법	47
2) 연구자료	48
 2장. 식민지 사립전문학교와 재단법인 제도의 이식	50
1. 식민지 고등교육체제와 사립전문학교	51
1) 식민교육체제의 형성과 사립 고등교육	51
2) 식민지 사립전문학교의 발전과 그 위상	54
2. 식민지 재단법인에 대한 법·제도적 관리와 사립전문학교	58
1) 사립전문학교의 재단법인화: 모델로서의 일본 법제와 식민지 이식	59
2) 사립학교 재단법인에 대한 식민당국의 감독체계	66
3. 사립전문학교 재단법인 설립 및 운영구조의 다양성	74
1) 설립의 동학과 기부행위 규정	75
2) 학교 경영과 재정구조	94
3) 재단법인의 공공성 문제와 논쟁들	103
4. 전시체제기 사립전문학교 통제와 재단법인	109
1) 전시교육정책과 사립전문학교	109
2) 학교 재단법인에 대한 규정의 재정비	112
3) 사립전문학교 재단의 변화: 자산구조 전환, 탈기독교화, 준공영화	116

3장. 해방 후 사립대학체제 형성과 재단법인의 구조변동 125

1. 탈식민과 사립대학체제의 초기 형성	126
1) 해방 전후 교육개혁의 정치사회적 동학	126
2) 1945년-1950년대 초 사립대학의 초기 팽창	130
2. 재단법인형 사립대학의 출현과 식민지 유산	133
1) 미군정기 사립대학 인가제도와 식민지 법제의 지속	133
2) 사립대학 설립의 사회적 기원과 자원동원 과정	141
3) 정치화된 인가과정의 효과	158
3. '문교재단'의 농지자산 전환과 경제적 실천들	162
1) 농지개혁과 '문교재단'에 관한 논쟁·입법	165
2) 한국전쟁 전후 사립대학재단의 농지자산 집적	172
4. 귀속기업체 불하와 사립대학재단의 기업 운영	180
1) 귀속기업체 불하와 자산 전환	180
2) 귀속기업체 운영의 성패	190

4장. 한국전쟁 이후 사립대학 정비시도와 재단 문제의 정치화 ... 194

1. 혁명/반(反)혁명과 사립대학 정비 문제	195
1) 사후적 대학정비 시도와 국가-재단의 대립	195
2) 1950년대 후반-1960년대 초 사립대학: 억제된 설립·확대	198
2. 전후 사립대학 문제와 미완의 법제 개혁	201
1) 1950년대 후반 사립대학재단의 운영과 정당성 문제	201
2) 학교설치기준 및 재단법인에 대한 개입 시도	211
3. 4.19 이후 '학원분규'의 전개와 구조	222
1) 대학별 분규의 양상과 '학원 민주화'의 실험들	222
2) 문교부의 제한적 분규 개입과 그 난점	227
4. 5.16과 사립대학재단 문제의 전유 및 제도화	233
1) 쿠데타 이후 사립대학 정비 시도	233
2) 분규 개입의 양상: 특별감찰 및 관선이사 파견의 딜레마	236
3) 「사립학교법」 제정과정의 정치적 성격	240

5장. 개발독재기 사학재단의 동원·관리와 사사화	250
1. 개발주의적 근대화 정책과 사립대학 문제	251
1) 개발독재기 대학정책의 위상과 국가통제의 이면	251
2) 1960년대 중반-1970년대 사립대학의 변화: 억제된 팽창, 제한된 종합화 ...	253
2. 사학재단에 대한 국가 관리와 동원의 기제	258
1) 「사립학교법」 제정 이후의 국가 개입 강화	258
2) 제한된 조성과 실질적 반대급부	267
3. 등록금 의존적 재정구조와 법인 자산 운용	278
1) 납입금 인상 및 정원 확대에 의존한 성장전략	278
2) 법인 재정구조 및 수익용 기본재산 운용	292
4. 사립대학재단 운영구조의 동형화와 사사화	305
1) ‘학교법인’ 전환과 운영구조의 동형화: 경제적 기여와 통제의 분리	307
2) 사사화의 다양한 형태들: 개인 지배, 관권 개입, 재벌 경영	313
 6장. 결론	 323
1. 연구의 결론	323
2. 연구의 함의	333
3. 한계와 과제	339
 〈부표〉	 341
〈참고문헌〉	345

〈표 목차〉

〈표 1-1〉 사립대학재단에 대한 공적 관리정책의 차원 및 쟁점들	29
〈표 1-2〉 유형별 사립대학재단의 설립자, 초기 운영기구, 주요 쟁점	34
〈표 1-3〉 사립대학재단의 주요 수입원 및 성격	36
〈표 1-4〉 사립대학재단의 ‘설립’, ‘통제’, ‘경제적 기여’ 기능의 제도화 형태	40
〈표 1-5〉 사립대학재단 문제의 시기구분 및 특징	46
〈표 2-1〉 식민지 조선 내 고등교육 기관 설립 추세	55
〈표 2-2〉 일본 「메이지 민법」의 공익법인 관련 주요 규정	68
〈표 2-3〉 1912년 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」의 주요 내용	72
〈표 2-4〉 연희전문학교와 세브란스연합의학전문학교의 재단법인 기부행위규정 비교	80
〈표 2-5〉 재단법인보성전문학교 기부행위 주요 개정사항 비교	86
〈표 2-6〉 재단법인조선불교중앙교무원 기부행위 중 임원 선출 규정	93
〈표 2-7〉 연도별 연희전문학교 수입부문 주요항목 결산	97
〈표 2-8〉 보성전문학교 학생수, 경비 규모, 수업료	99
〈표 2-9〉 중앙불교전문학교 학생수, 경비규모, 교무원 지원금	102
〈표 3-1〉 1954년 기준 대학별 입학정원 규모	132
〈표 3-2〉 재단법인중앙문화학원 및 재단법인한양공과대학 임원 규정	157
〈표 3-3〉 농지개혁 및 귀속재산 불하에서의 문교재단에 대한 특별규정	169
〈표 3-4〉 피분배지주 유형별 보상 건수, 면적, 보상석수	174
〈표 3-5〉 고등교육 관련 재단법인 소유 농지 분배 사례	175
〈표 3-6〉 기타 사립대학재단 소유 농지 분배 사례	177
〈표 3-7〉 문교재단 소유 농지 관련 통계자료 비교	179
〈표 3-8〉 1950년대 대학재단 소유 기업체 및 수익	184
〈표 3-9〉 문교재단의 귀속재산 불하 실패 사례	188
〈표 4-1〉 사립대학의 운영경비 부담별 비중 추이	204
〈표 4-2〉 1950년대 「사립학교법」 구상의 주요 내용	217
〈표 4-3〉 각 대학 재단별 1차 관선 임시이사 선임 명단	237
〈표 4-4〉 1962년 이후 「사립학교법」 제정 경과	241
〈표 4-5〉 사립학교 운영 재단법인 관련 규정 비교	246

〈표 5-1〉 1969년 기준 대학별 입학정원 규모	255
〈표 5-2〉 1977년 기준 대학별 입학정원 규모	257
〈표 5-3〉 1968년 공화당 및 신민당의 「사립학교법」 개정안의 요지	263
〈표 5-4〉 1963년 이후 임시이사가 파견된 사립대학재단 사례	265
〈표 5-5〉 연도별 학술연구지원비 지급 건수 및 액수	269
〈표 5-6〉 연도별 정부 예산, 문교부 예산 및 대학 관련 재정부출	270
〈표 5-7〉 연도별 사립대학 학교회계 결산 주요 내용	272
〈표 5-8〉 연도별 사립대학 납입금 인상 규모 및 소비자 물가 상승률	275
〈표 5-9〉 주요 사립대학 병설 고등교육 기관 입학정원 현황	280
〈표 5-10〉 학교 유형별 재적학생수 및 정원과의 대비	281
〈표 5-11〉 학교유형별 교원/학생 비율 및 교원 유형별 담당수업량	283
〈표 5-12〉 1972년도 주요 사립대학 등록금 액수	285
〈표 5-13〉 연도별 국공립대학 입학금, 수업료, 기성회비 최고한도액	287
〈표 5-14〉 재산·사업·투자수입, 기부원조금과 재산조성비, 전출금	295
〈표 5-15〉 1968-1969년 기준 주요 사립대학재단 수익자산 보유 내역	298
〈표 5-16〉 주요 사립대학재단 수익용 기본재산 보유현황	302
〈표 5-17〉 주요 사립대학재단 수익용 기본재산 보유율, 수익실적 및 기부금 수입	303
〈표 5-18〉 수익용 기본재산 유형별 수익실적 및 수익률	303
〈표 5-19〉 주요 사립종합대학 역대 임원 선임과 가족경영적 경향	317
〈표 6-1〉 사립대학재단에 대한 관리 범위의 변화 양상	326
〈표 6-2〉 유형별 사립대학재단의 설립자, 초기 운영기구, 주요 쟁점	329
〈부표 1〉 1945-1955년 사이 4년제 대학으로 신설·승격된 사례들	341
〈부표 2〉 1956-1963년 사이 4년제 대학으로 신설·승격된 사례들	343
〈부표 3〉 1964-1977년 사이 4년제 대학으로 신설·승격된 사례들	344

〈그림 목차〉

〈그림 2-1〉 고등교육기관 유형별 재학자 규모	56
〈그림 2-2〉 민족별 전체 고등교육기관 중 사립전문학교 재학자 비율	56
〈그림 2-3〉 연희전문학교 연도별 수입부문 주요항목 결산 및 비중	96
〈그림 2-4〉 보성전문학교 학생수, 경비규모 및 수업료 수입 추정	99
〈그림 2-5〉 중앙불교전문학교 학생 수, 총 경비 및 교무원 지원금 규모	101
〈그림 2-6〉 주요 사립전문학교 재학생 수 및 경비 규모 변화	110
〈그림 2-7〉 주요 사립전문학교별 명목/실질 경비 규모	111
 〈그림 3-1〉 조업 중인 대동방직공장	191
 〈그림 4-1〉 설립형태별 대학 재학생 수 추이 (1952년-1960년)	199
〈그림 4-1〉 성동경찰서로 모여든 한양대학교 학생들 (1960.10.08.)	230
〈그림 4-2〉 한양대학생들 진압을 위해 모여 있는 전경들 (1960.10.9.)	230
〈그림 4-3〉 학원문을 나서는 연세대학교 학생시위 광경 (1960.9.19.)	231
〈그림 4-4〉 찬송가를 부르며 농성 중인 교수들 (1960.11.16.)	231
〈그림 4-5〉 데모하는 학생들과 진압하는 경찰들 (1963.6.15.)	239
〈그림 4-6〉 중무장한 경찰과 대치하는 학생들	239
 〈그림 5-1〉 연도별 학술연구지원비 지급 액수	269
〈그림 5-2〉 연도별 정부 예산, 문교부 예산 및 대학 관련 재정지출	270
〈그림 5-3〉 연도별 사립대학 학교회계 결산 주요 내용	271
〈그림 5-4〉 사립대학 학교회계 및 기성회 회계 세입규모	288
〈그림 5-5〉 대학별 학교회계 세입 대비 학생 납입금 및 재단 전입금 비중	289
〈그림 5-6〉 대학별 등록 학생 수 및 학교회계 세입 대비 학생 납입금 비중	291
〈그림 5-7〉 대학별 인가정원 및 정원 대비 등록 학생 수 비율	291
〈그림 5-8〉 학교회계, 기성회회계 및 법인회계 총수입 규모	293
〈그림 5-9〉 학교법인회계 주요 수입 항목별 규모 및 비중	294
〈그림 5-10〉 학교법인회계 주요 지출 항목별 규모 및 비중	294
〈그림 5-11〉 대학별 법인회계 총 세입 및 재단 전출금 규모	296
〈그림 5-12〉 대학별 학교회계 대비 법인회계 세입 규모 및 재단 전입금 의존도	297

1장. 서론

1. 문제제기

현대 자본주의 사회에서 ‘대학’은 고등수준의 교육과 연구가 이루어지는 장소이자, 사회적 지위 배분을 매개하는 핵심기관으로서 대단히 중요한 사회적 기능을 수행하고 있다. 20세기 후반 이례적이라 할 만큼 빠른 속도의 대학 팽창을 경험한 한국 역시 예외는 아니다. 사회 전체적으로 보면 극소수 문화 엘리트들의 전유물에 가까웠던 대학은 압축적 근대화를 거치며 기존의 협소한 계층적 기반에서 벗어나서, 하나의 보편적 사회기관으로 변모했다. 다수 사회 구성원에 대한 영향력이라는 기준으로 보면 대학의 위상은 그 어느 때보다 높으며, 바로 그러한 의미에서 공적(public) 기구로서의 성질을 강하게 지니고 있다(듀이, 2014: 11-15).

한국의 대학 팽창에 영향을 미친 여러 요인이 있겠으나, 특히 사립대학의 역할이 대단히 중요했다는 점에 대해서는 강력한 합의가 존재할 것이다. 해방 직후부터 나타난 급속한 대학 팽창은 초기부터 민간 행위자들의 사립대학 설립에 의존하는 형태를 띠고 있었으며, 이러한 특징은 대학의 대중화·보편화 단계에서 더욱 심화되었다(김기석, 2008; 박환보, 2008; 김정인, 2018). 결과적으로 사립대학이 서울대학교를 정점으로 한 국공립대학들을 양적으로 압도할 뿐만 아니라, 일부 수도권 사립대학의 경우 질적으로도 국공립 부문에 우위를 점하는 형태의 대학체제가 형성되었다.¹⁾ 이러한 한국 대학의 사학 의존적 특징은 자본주의 산업화를 경험한 국가군에서도 상당히 예외적인 현상으로 주목받아 왔다(Levy, 2018). 이를 고려하면 한국에서 대학개혁 과제가 논의될 때마다 사립대학의 구조와 기능을 재편하는 문제가 핵심적 사안으로 거론되어

1) 2020년 4월 기준 한국 고등교육의 사립기관 의존도를 보여줄 수 있는 기본적 수치는 다음과 같다(『교육통계연보』 기준). 일반대학의 경우 전체 191개 대학 중 사립대학은 156개로 약 82%, 전체 재적학생 1,981,003명 중 사립대학 학생이 1,526,397로 약 77%를 차지한다. 전문대학의 경우 사립의존도는 더욱 높아져서 전체 136개 전문대학교 중 사립이 127개로 약 93%, 전체 재적학생 621,772명 중 사립기관 재학생이 609,567명으로 약 98%에 해당한다.

온 것도 자연스럽다.

그런데 한국의 사립대학과 관련하여 가장 첨예한 정치사회적 논쟁의 대상이 되었던 것이 대학의 소유 및 지배구조 문제였다는 점, 그리고 그때마다 연구 및 교육기관으로서 사립 ‘대학’보다는 그 설립·운영 주체인 ‘학교법인’에 관한 사안이 핵심 문제로 소환되었다는 사실은 대단히 흥미로운 현상이다.²⁾ 특히 민주화 이후 「사립학교법」 개정을 둘러싼 반복적 갈등에서 핵심 쟁점이 된 것은 무엇보다도 학교법인의 운영구조였는데, 이는 좁은 의미의 사립대학 개혁 문제를 넘어서, 보수-진보 이념대립, 종교정치적 갈등과 맞물리면서 당시 정국을 좌우하는 현안으로 부상하기도 했다(김보엽, 2008: 133-194; 김종엽, 2009: 48-54; 김종서, 2012; 조용기, 2013). 사립대학의 교육 및 연구활동의 특질이 문제가 되기보다는, 그 설립주체의 성격을 둘러싼 정치화된 갈등이 지속되고 있다는 점이야말로 한국 사립대학 문제의 독특한 측면으로, 그 자체로 해명을 요구하는 대상이라 할 수 있다.³⁾

한국에서 사립대학 설립주체 문제에 부여되는 독특한 위상과 의미값은 무엇보다 한국 고등교육체제가 지닌 독특한 제도적 특징, 그리고 이를 대단히 상이한 관점으로 파악하는 사회적 상상과 관련이 깊다. 대학의 유형을 ‘설립주체’를 중심으로 분류하는 고등교육 법제에서, ‘사립(私立)’이라는 범주는 기본적으로는 학교 설치의 주체가 국가나 공공단체가 아니라 사적 주체라는 점을 강조하고 있다.⁴⁾ 그런데 법적으로 한국 사립대학의 설립·운영주체는 「민법」상의 비영리법인 중 하나인 ‘재단법인’으로, 1963년 「사립학교법」 제정 이후에는 재단의 한 특수한 형태인 ‘학교법인’으로 제한되었다(황홍규, 2010: 309-323). 즉 사립대학 소유형태에 대해서 공공성 제고를 명분으로 한 통일

2) 이 글에서는 사립대학을 경영하는 재단 조직을 지칭하기 위한 용어로서, 그 근거법을 기준으로 「민법」에 근거하여 설립된 ‘재단법인’과 「사립학교법」에서 규정된 사립학교를 설립·경영하는 ‘학교법인’이라는 법적 용어를 활용한다. 또 법률적 용어는 아니지만, 사립대학을 경영하는 재단법인, 혹은 학교법인을 통틀어 지칭하기 위해 ‘사립대학재단’이라는 용어를 사용할 것이다. 그밖에 대학 이외에도 여러 사립학교를 경영하는 재단을 통칭하는 용어로 ‘사립학교재단’ 혹은 ‘사학재단’ 역시 필요에 따라 사용한다.

3) 「사립학교법」 개정을 둘러싼 논쟁뿐 아니라, 2000년대 이후 대학구조조정 문제에서도 사립대학 소유구조 문제는 중요한 쟁점으로 제기되고 있다. 특히 사립대학 폐교시 재산의 설립자 귀속을 둘러싼 문제는 대학 설립자의 소유권적 권한을 인정할지에 대한 쟁점을 함축하는 사안으로, 대학구조조정 관련 법안 심사과정에서도 여야간 입장이 크게 엇갈렸다.

4) 현행 「사립학교법」(법률 제17659호)의 제2조는 ‘사립학교’를 “학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖의 사인(私人)이 설치하는 (···) 학교”로 정의하고 있다. 이러한 분류체계에 따라 ‘사인’이 설립한 사립대학은 국공립대학과는 다른 형태와 정부 규제와 정책적 개입이 이루어진다.

적인 규율이 이루어짐으로써, 제도적 수준에서 고등교육장(field)의 조직적 다양성을 낮은 수준으로 유지시킬 수 있었다.⁵⁾ 더 나아가 중앙집권화된 교육행정과 ‘제도화된 국가주의’(신현석 외, 2013)를 바탕으로 이사회와 구성과 자격 조건, 회계운영, 등록금 책정, 정원 결정 등 사학 운영 전반에 대해서도 포괄적 규제가 이루어져 왔는데, 이는 다른 국가에 비해 두드러진 현상이었다(이시우, 2012; Altbach, 1999).

대단히 높은 사립대학의 비중에도 불구하고, 사학 운영에 대한 강한 공적 개입과 동형화 기제가 작동하는 상황은 국가권력과 사학 부문의 대결 구도가 출현하는 사회적 조건이 되었다. 사립대학재단은 전체 사학 부문의 결속을 주도하면서 사학 정책에 영향을 미치는 강력한 이익집단 중 하나로 기능해왔고, 특히 ‘사학의 자율성’과 종교·신앙적 정체성, ‘민족사학’으로서의 전통 수호를 이념적 자원으로 활용하면서 강한 동원력을 확보할 수 있었다(김보엽, 2008; 사단법인대한사립중고등학교장회, 1974; 조용기, 2013). 결과적으로 사립대학 재단을 매개로 한 정치·경제·종교 엘리트 네트워크는 민주화 이후 한국의 보수적 시민사회를 구성하는 중요한 축으로서의 자리매김해왔다(김종업, 2009: 48-51; Chang, 2019: 41-42).⁶⁾

그런데 외형적으로 대단히 강한 공적 규제에도 불구하고, 사립대학재단에 대해 ‘사유화’된 조직, 심지어 ‘봉건적’ 조직이라는 비판이 지속적으로 제기되고 있다는 점이야말로 사립대학 설립주체 문제의 정치화를 낳는 가장 중요한 요인일 것이다. 일련의 연구들이 주목해왔듯 폐쇄적 운영구조와 소위 ‘죽벌경영’이 낳는 부정부패 현상은 한국 사립대학의 고유한 문제로 존재해왔다(홍덕률, 2006; Bae et al, 2012).⁷⁾ 더 나아가 국가권력이 사립대학에 대한 설립

5) 이는 기존의 고등교육 국제비교연구에서 사립대학 부문(sector)의 기본적 특징으로 조직적 이질성과 다양성을 지적해왔던 점을 고려하면 독특한 현상이라 할 수 있다. 국제적으로 사립대학은 대체로 비영리조직인 경우가 일반적이지만, 그 구체적 법적 형태는 다양하며(Levy, 1986; Gumpert and Snyderman, 2006), 미국과 필리핀처럼 영리형(for-profit) 기관이 사립 고등교육의 한 축을 담당하는 경우도 많다(Geiger, 1986a: 51-63; Eaton, 2020). 한국과 대단히 유사한 일본 사립대학의 경우는 설립주체는 오랫동안 「사립학교법」에 근거한 ‘학교법인’으로 통일되었으나, 2000년대 이후 규제가 완화되며 ‘주식회사립(株式会社立) 대학’ 등이 제한적으로 허용되고 있다.

6) 종교계 사립대학, 특히 가장 비중이 높은 개신교계 사학은 이러한 보수적 시민사회 동원과 정에서 핵심적 역할을 수행했다. 2010년대 기준 전체 4년제 대학의 학교법인을 ‘일반 설립’, ‘종교단체 설립·기여형’, ‘기업 설립·기여형’, ‘국가 및 공공기관 설립·기여형’으로 분류한 연구에 따르면, 전체 156개 법인 중 일반법인은 76개, 기업법인은 9개, 국가 및 공공기관 법인은 2개였다. 종교계 법인은 69개로(개신교 47개, 가톨릭 11개, 불교 5개, 기타 6개), 개신교의 위상은 압도적이다(김지하 외, 2018: 137).

7) 이러한 부정부패 현상은 대체로 1) 재단의 학교공금 횡령 및 회계부정, 2) 입시 및 편입학

자 집단의 권리를 제도적으로 보장함으로써, 대학이 유사 사유물로 취급되는 현상에 대한 비판 역시 제기된 바 있다(정대화, 2014; 임재홍, 2011).⁸⁾ 민주화 이후 성장한 ‘교육민주화’ 운동의 역량이 「사립학교법」 개정과 사학재단 개혁에 집중되었던 것 역시 이러한 문제를 반영한다(김종엽, 2009: 51-54; 김보엽, 2008).

이렇게 보면 사립대학재단의 구조와 기능, 그 작동방식을 살펴보는 것, 특히 공공성 제고를 명분으로 한 대단히 포괄적인 국가개입이 존재함에도 불구하고, 대학 ‘사유화’에 대한 비판이 끊임없이 제기되는 역설적 상황을 해명하는 것은 비단 사립대학 소유·지배구조 문제뿐만 아니라 한국 대학체제의 가장 심층적 영역을 들여다볼 수 있는 중요한 통로라 할 수 있다. 물론 이러한 문제에 대해 이미 여러 연구성과가 제출된 바 있으며, 많은 경우 이러한 작업은 현실정치적 사안에 대한 학술적 개입과도 긴밀히 연결되어 있었다. 하지만 본 연구는 선행연구들이 한국 사립대학 소유·지배구조 문제가 가진 특징에 대해 크게 두 가지 지점에서 다소 불충분하게 해명해왔다고 판단한다.

첫째, 선행연구들은 사립대학의 소유·지배구조 문제가 재단법인의 조직적 특징과 이를 둘러싼 독특한 정치적 동학과 깊은 관련이 있다는 점에 대해 본격적으로 주목하지 못했다. 특히 사립대학 ‘사유화’ 현상에 대한 비판적 관점을 띤 선행연구들은 한국 사립대학 소유·지배구조의 특징을 주로 분단체제나 개발독재라는 거시적인 정치경제적 배경에서 비롯된 소유권 지상주의의 산물로 간주하거나(김종엽, 2009; 윤지관, 2019), 사학을 매개로 한 엘리트 네트워크나 정부관료와 사립대학재단 사이의 유착구조를 통해 설명해왔다(홍성태, 2007; 홍덕률, 2006), 때로는 한국의 가족주의 및 ‘천민적 소유개념’과 같은 문화론적 요인을 지적하면서, 암묵적으로 한국 대학의 ‘전근대성’, ‘봉건성’과 같은 관념에 의존하는 경향 역시 존재했다.

하지만 이러한 설명에서는 한국의 사립대학 소유·지배구조 문제가 무엇보다

부정, 3) 재단의 부당한 학사행정 간섭, 4) 총장선임을 둘러싼 분규 등으로 분류된다(이수인, 2000; 정대화, 2014: 156-163).

8) 사립대학의 소유·운영구조 문제나 「사립학교법」 개정 문제가 대단히 정치화되고 양극화된 해석으로 귀결되는 것도 근본적으로는 이러한 구조에 뿌리를 내리고 있다. 예컨대 분규대학에 대한 관선 임시이사 파견을 살펴보면, 1987년 이후 사립 일반대학·전문대학 중 교육부가 임시이사를 파견한 법인은 총 50곳으로, 전체의 약 1/6에 해당한다(대학교육연구소, 2020: 33-38). 이는 정부의 사립대학 운영구조에 대한 개입이 대단히 강력함을 보여주는 현상이지만(이종근, 2012), 한편으로는 부정부패나 분규 등이 대단히 보편적인 현상임을 반영하는 것이기도 하다(정대화, 2014).

재단법인이라는 독특한 제도와 결부되어 있다는 점, 따라서 사립대학을 둘러싼 독특한 정치적 갈등구조 역시 ‘재단법인’(그리고 그 특수한 형태로서 ‘학교법인’)의 설립과 운영을 둘러싼 복합적인 사회적 관계로부터 깊이 영향을 받고 있다는 점이 충분히 규명되지 못했다. 이러한 약점으로 한국의 사립대학 문제가 재단법인의 독특한 조직 논리와 결부되는 양상에 대한 세밀한 분석은 한국의 굴절된 근대화 과정에 대한 일반적인 지적으로, 또는 한국 사립대학의 ‘공공성 결여’에 대한 규범적 진단으로 대체되는 경우가 많았다.

본 연구는 재단법인은 근대 시민사회의 독특한 조직 형태로서, ‘대학’과는 구별되는 독자적 역사적 계보를 지닌 대상으로 파악될 필요가 있다는 점에 주목한다(Kocka, 2004). 결사체의 한 법적 형식으로서의 재단법인 조직은 종교, 학술과 교육, 의료, 구호 등 근대 시민사회의 주요 영역에서 널리 활용되어 왔다. 이러한 재단법인의 조직적 특징과 기능에 주목해온 일련의 연구들은 재단법인이 ‘공/사’, ‘전근대/근대’, ‘정치/경제/사회’, ‘세속/종교’ 등 근대사회의 근본적 분할 원리들을 가로지르는 대단히 독특한 조직이라는 점에 주목해왔다(안하이어-퇴플러, 2002: 389-390; Adloff, 2010; Strachwitz, 2010). 그렇다면 재단법인을 매개로 한 여러 사회적 관계는 ‘대학’이라는 또 하나의 대단히 독특한 조직과 어떻게 결합되는가? 또한 한국의 사립대학은 왜, 언제부터 재단 조직과의 관련 속에서 운영되었으며, 이는 한국 사립대학의 독특한 소유·지배구조 문제를 이해하는데 어떤 시사점을 주는가? 이러한 질문들은 선행연구에서는 본격적으로 제기되지 못하거나 피상적인 수준에서만 다루어진 것들이었다.

둘째, 선행연구들은 특히 사립대학 운영재단의 구조 자체가 법적으로 고정된 실체라기보다는 하나의 역사적 구성물이라는 점을 간과함으로써 사립대학의 소유·지배구조 문제의 기원과 형성 과정에 본격적으로 주목하지 못했다. 물론 일련의 연구들은 해방 이후 농지개혁과 한국전쟁을 거치며 나타난 지주-설립자의 전략(오성배, 2004), 사립대학의 정치권력화와 이익집단화(김정인, 2018), 권위주의 정권과 사학의 담합 구도(김종엽, 2009) 등에 주목하면서 한국 사립대학 문제의 주요 계기들을 해명하고자 시도해왔다. 이러한 시도들은 사립대학 문제가 농지개혁과 한국전쟁, 군사 쿠데타 등 한국 현대사의 주요 사건들과 얼마나 깊은 관련이 있는지를 보여주었다는 점에서 의미가 있다.

다만 이러한 시도들은 특히 해방 직후부터 1950년대를 중심으로 한 특정 시기에 편중된 접근으로 인해, 사립대학 소유·지배구조 문제의 역사적 기원과

이후의 전개를 일관된 틀로 파악하지는 못했다고 판단된다. 특히 앞서 지적했던 것처럼 한국의 사립대학 문제가 재단법인이라는 독특한 제도와 맞물리는 양상은 여전히 연구의 공백지대로 남아있었다. 따라서 거시적 사회변동이 구체적인 행위자들의 전략을 통해 특정한 사립대학재단의 구조로 귀결되는 양상은 여전히 충분히 드러나지 못했고, 오히려 사학재단을 자산확보 및 사적 이익 극대화의 수단으로 활용하고자 하는 ‘설립자’의 영리추구적 속성이 마치 하나의 상수처럼 전제되는 경향 역시 있었다고 판단된다.

그러나 비록 ‘공/사’의 개념적 이분법을 통해 ‘사립’으로 분류된 대학이라 할지라도, 그것이 실제로 의미하는 바는 시기별로 상당히 달랐으며, ‘사립’에 내포된 의미가 항상 ‘개인적인 것’, 혹은 ‘사유화’와 동일시되지 않았음을 기억할 필요가 있다. 특히 대학의 설치 주체인 사립대학재단은 다양한 행위자들의 이해관계가 충돌하는 장으로서, 그 구조 역시 상당히 가변적이었다. 그렇다면 한국의 독특한 사립대학 소유·지배구조 문제 역시 재단법인을 둘러싼 복합적 정치를 통해 비로소 나타난 역사적 산물로서 분석될 필요가 있는 것이다.

이러한 선행연구의 한계를 염두에 두고, 본 연구에서는 한국 사립대학 소유·지배구조의 역사적 기원과 그 형성과정을 규명함으로써 현재까지도 시급한 현안으로 제기되고 있는 사립대학 문제를 새로운 각도에서 조망할 수 있는 시각을 모색하고자 시도한다. 이를 위해 본 연구에서는 크게 다음과 같은 접근법을 취할 것이다.

첫째, 통상적으로 이해되는 교육과 연구조직으로서의 ‘대학’을 ‘괄호 속에 넣고’, 그 경영조직인 사립대학 ‘재단’에 직접 초점을 맞춘다. 특히 단순히 거시적 배경요인을 지적하는 것을 넘어, 다양한 사회집단들이 재단법인의 설립과 운영, 자원 동원의 과정에서 상호작용하는 역동적 과정에 주목하고자 한다. 사립대학을 설립한 재단은 공식적으로는 교육·연구 등 대학의 고유 활동에 대한 재정지원의 기능을 가지고 있다. 그러나 재단을 매개로 한 사회적 실천들 - 수익자산의 투자, 사회적 위신 확보와 지위 공고화, 가족의 상속전략 등 - 은 단순히 교육에 대한 지원으로 환원하기 어려운 복합적 면모들을 가지고 있다. 즉 재단법인을 독특한 구조와 이해관계를 지닌 하나의 독자적 조직으로서 간주하고 그 작동방식을 살펴볼 필요가 있는 것이다.

둘째, 사립대학재단의 구조를 법적으로 고정된 실체로 파악하기보다는 특정한 사회적 실천을 통해 구성된 것으로 보고, 그 기원과 변형의 논리를 역사사회학적으로 추적하고자 한다. 보다 구체적으로는, 식민지기부터 개발독재기까

지 이어진 압축적 사회변동 과정에서 사립대학재단을 둘러싼 정치사회적 갈등이 전개되었으며, 이를 통해 현재까지 지속되는 사립대학 소유·지배구조 문제의 원형이 견고하게 자리 잡는 과정을 해명하고자 한다. 특히 본 연구에서는 근대법제 내에서 체계화된 ‘재단법인’ 제도가 20세기 초 제국 일본을 거쳐 식민지 조선에 사회적 결사체의 한 형태로 수용되었고, 이를 기점으로 한국의 후발 근대화 과정에서 사립 고등교육 기관 설립·운동을 뒷받침하는 제도로써 널리 확산되어 왔음을 논의의 실마리로 삼는다. 따라서 재단법인 조직의 규율, 동원, 관리는 사회변동의 변곡점마다 주요한 문제로 부상했고, 입법투쟁, 조세 갈등, 사회운동, 자산운용 등 다양한 수준에서 나타난 행위자 간 경합이 이어졌다. 재단법인에 초점을 맞추는 것은 각각의 시기를 분절적으로 다루었던 기존 연구들의 한계를 넘어서, 한국 사립대학 문제의 계보를 보다 장기적 관점에서 파악할 수 있는 방법이 된다.

셋째, 사립대학재단의 ‘결여된 공공성’을 지적하는 것을 넘어서, ‘사립’이라는 범주와 결부된 법·제도적 조건, 실제 조직의 운영 관행, 다양한 민간 행위자들의 이해관계, 여기에 결부된 담론과 상징을 통해 구성되는 ‘사사성’(私事性, privateness)의 구조를 구체적으로 드러내고자 한다.⁹⁾ ‘사립’이라는 용어가 특수한 형태의 재단인 ‘학교법인’에 의한 설립과 운영을 의미한다면, 학교법인을 둘러싼 사회적 관계야말로 한국 사회에서 대학이라는 공적 기관이 ‘사

9) 사전적으로 “사사로운 일과 관련된 성질”로 정의되는 ‘사사성’(私事性, privateness)은 일반적으로 개인화되거나 공개되지 않은 사물의 성질을 지칭하는 용법으로 활용된다(cf. 듀이, 2014: 11-15). 그러나 그 대쌍개념인 ‘공공성’(公共性, publicness) 개념이 정의되는 방식에 따라서 ‘사사성’ 역시 여러 의미를 내포할 수 있다. 예컨대 사립대학 연구에서 ‘사사성’은 지배구조, 재정, 정체성 등 대학 운영의 여러 차원(dimension)에서 나타나는 독특한 특성을 나타내는 용어로 활용되어 왔다. 논자들 사이에 다소간의 차이는 있지만 이사 선임 권한의 소재, 사적 재원에 대한 의존도 등의 지표 등을 기준으로 ‘공공성’과 영합적(zero-sum)인 관계로 측정될 수 있는 개념으로 활용되는 경향도 있었다(Geiger, 1986a: 229-256; Levy, 1986: 292-306; Bozeman, 1987).

본 연구에서는 ‘사사성’ 개념을 개인화, 사유화된 성질을 가리키는 좁은 용법으로도, ‘공공성’과의 대비를 통해 영합적으로 측정될 수 있는 개념으로도 사용하지는 않는다. 여기에서는 ‘공공성’을 “무언가를 공적인 것으로 만드는 사물, 관념, 쟁점, 사람, 관계, 관행 그리고 장의 결합”으로 정의하는 뉴먼과 클라크의 논의를 일부 참조하여(Newman and Clarke, 2009: 2), ‘사사성’을 “법적으로 사적인 것(private)으로 정의되는 대상과 결합된 사물, 관념, 쟁점, 사람, 관계, 관행, 장의 결합 구조”로 느슨하게 정의한다. 이는 자본주의에 고유한 ‘공/사’의 이분법을 전제로 재단과 같은 조직이 법적으로 ‘사립’으로 분류될 때 가해지는 특정한 규제와 행정기술(Bernasconi, 2011), 이를 둘러싼 행위자간의 관계와 실천, 여기에 부착된 각종 관념과 규범적 기대의 효과가 무엇인지를 분석하기 위한 것이다. 따라서 ‘사사성’은 특정 조직의 사유화된 성질이라는 좁은 의미로도, 또는 ‘공공성’과 상호 배타적 성질로도 이해될 필요가 없다.

립'으로 존재함으로써 나타나는 고유한 질서와 성질, 즉 사사성의 특징을 잘 보여줄 수 있는 대상이다. 사적 재단법인 조직에서 나타나는 사사성은 비단 사립대학 문제를 넘어서서 한국 사회 특유의 민간 의존적 사회재생산(social reproduction) 영역의 구조를 해명하는 것에도 대단히 중요한 함의를 제공할 수 있다. 한국의 사회정책의 '개발자유주의'적 속성으로 인해 교육, 의료, 사회사업, 돌봄 등의 서비스 공급은 민간 행위자에 크게 의존해왔는데(Chang, 2019; 장경섭, 2011; Holliday and Wilding, 2003), 이 과정에서 비영리 재단법인 형태의 조직이 크게 확대되었기 때문이다.

2. 선행연구 검토

1) 한국 대학체제 및 사립대학 지배구조에 관한 연구

한국 사립대학의 소유·지배구조에 관한 사회학 기반의 선행연구는 그리 많지 않다. 특히 사립대학을 설립·운영하는 재단법인 조직에 직접 주목하는 연구는 더욱 드물었다고 할 수 있다. 다만 초점을 조금 넓혀보면 한국 대학체제가 기본적으로 사학 의존적 특징을 띠고 있음을 지적하면서, 그러한 구조적 특징이 발현되는 다양한 양상을 분석하는 연구들은 상당히 누적되어 있다. 아래에서는 기존 연구의 성과를 바탕으로 한국 사립대학체제의 특징을 개괄적으로 살펴보는 한편, 몇 가지 한계점 역시 짚고 넘어가고자 한다.

첫째, 한국 대학체제의 특징을 제도론적·비교적 시각에서 살펴본 연구들은 다양한 각도에서 사립대학 의존성 문제를 주요 요인으로 고려해왔다. 대표적으로 한국의 급격한 대학팽창의 특질에 주목했던 연구들은 한국의 사례가 사립대학 및 사적 재원에 크게 의존했던 '유상 고등교육 팽창'의 특징을 지닌다는 점에 주목해왔다(김기석, 2008; 박환보, 2008). 이에 따르면 한국은 이미 해방 직후부터 제한된 국공립대학을 대신하여 사립대학이 전체 대학의 70% 이상을 점유했으며, 특히 이러한 경향은 1980년대 이후의 대학 '보편화', '대중화'를 통해 더욱 강화되었다. 고등교육 재정의 측면에서도, 사적 부담에 사실상 전적으로 의존하는 경향은 1960년대 이후 변함없이 지속되었다.¹⁰⁾

한편 사립대학 부문의 이해관계 및 확대 지향적 경영행태가 한국 대학체제에 영향을 미친 한 요인이었음에 주목하는 연구들 역시 존재했다. 일례로 대학 정원결정 메커니즘에 주목한 연구들은 1960년대 이후 대학정원 결정이 정부의 경제개발계획이나 정치적 정당성에 대한 고려뿐만 아니라 사립대학들의 재정부담이 적은 문과 중심의 정원 확대 시도로부터도 상당한 영향을 받았음을 강조했다(이혜영, 1992; 손준중, 1995). 그밖에도 등록금 수입 확보를 위한 정원 증원 시도가 사립대학 학과의 ‘과잉분화’를 낳는 경향이나(김종엽, 2002), 사립대학법인의 책임 회피와 등록금 인상 경향이 가계 등록금 부담을 가중시키는 현상에 대한 연구 역시 이루어졌다(김훈호, 2014; 장수명, 2011).

이러한 연구들은 사립대학 및 사적 부담에 대한 의존이 한국의 대학체제가 가진 일관된 특징이었음을 강조하는 한편, 이를 배경으로 나타난 등록금 의존적 사립대학 경영전략이 하나의 독자적 요인으로 고려되어야 함을 지적한다는 점에서 의미가 있다. 다만 이들 연구에서는 사립대학의 등록금 수입 극대화 성향이 하나의 상수로서 암묵적으로 간주되는 경향이 있었다. 따라서 사립대학의 이해관계와 전략은 사립대학의 소유·지배구조에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있다는 점, 정원 팽창과 등록금 수입에 치중하는 성향 역시 특정한 시기에 출현한 하나의 역사적 구성물로서 이해될 필요가 있다는 점을 본격적으로 해명하지는 못했다는 한계가 있었다.

둘째, 그렇다면 사회(과)학적 관점에서 사립대학 소유·지배구조 문제를 보다 직접적으로 다룬 연구들을 살펴볼 필요가 있다. 일부 논자들은 한국 사립대학 지배구조의 가족주의적 성격 및 폐쇄성을 비판적으로 검토하거나(홍덕률, 2006), 사학재단의 사유화 현상이 보수적 정계-사법 엘리트 사이의 연계를 통해 강화되어 왔음을 지적해왔다(정대화, 2014; 홍성태, 2007). 이들에 따르면 한국 사립대학 소유·지배구조의 폐쇄성은 대학 학사업무에 대한 재단 이사회의 과도한 권한 집중 및 ‘족벌적’ 경영 형태에서 특히 잘 드러나는데, 2005년 「사립학교법」 개정을 통한 개방이사제 도입 및 친인척 이사에 대한 규제 강화 이후에도 이러한 경향은 크게 변화하지 않은 것으로 보인다.¹¹⁾

10) 다만 이들 연구에서는 「문교통계연보」가 발간되기 시작한 1965년 이후의 자료를 주로 활용하기 때문에 사부담에 대한 의존 현상이 본격화된 시점을 규명하지는 못했다. 또한 2000년대 이후 정부의 대학재정지원사업이 본격화되고, 특히 2011년 국가장학금 제도가 도입된 이후 국고보조금 비율은 지속적으로 상승했다는 점 역시 중요한 변화였다. 2020년 기준 전체 사립대학 교비회계 자금수입에서 등록금 수입 의존율은 약 54.9%, 국고보조금 비율은 17.2%였다(『2021년 사립대학재정통계연보』 참조).

11) 2003-2004년을 전후로 확인되는 이사, 총장 지위의 대물림 현상, 대학법인 내 친인척 근

반면 자산 및 재정운영 양상에 주목한 연구들은 한국 사립대학재단이 법적 보유기준에 크게 미달하는 수익자산을 보유하고 있으며, 낮은 출연 성향으로 대학 재정에서 큰 기여를 하지 못하고 있다는 점을 논의의 출발점으로 삼는다(김지하 외, 2018: 136-162). 조직론적 관점에서 한국 사립대학재단이 법적으로는 비영리조직이지만 실질적으로는 ‘이윤의 비분배조건’이 지켜지지 않으면서 ‘위장된 영리조직’의 성격을 띠고 있음에 주목하는 연구 역시 존재했다(이주호·박정수, 2000). 사립대학재단의 학교재정에 대한 낮은 기여와 가족주의적 지배구조 사이에 존재하는 불균형이 경영진의 사적 편취(private tunneling)를 야기하는 구조적 요인으로 작용하고, 이것이 기부금 확보 등 학교 경영에 부정적 영향을 미치고 있음이 실증적으로 검토되기도 했다(Bae et al, 2012).¹²⁾

이러한 내용을 토대로 보면, 낮은 재정적 기여에도 불구하고 유지되는 비개방적 지배구조가 한국 사립대학 소유·지배구조의 핵심적 측면이라 판단된다. 그러나 이 점을 지적했던 선행연구들은 이러한 사립대학재단의 비대칭적 권한 행사가 가능했던 조건과 그 역사적 경위에 대해서는 제한적인 답만을 제시해 준다. 예컨대 한국 사학법제의 구조에 주목한 연구들은 1963년 최초로 제정된 「사립학교법」 체제에서 대학 자체가 아니라 ‘설립주체’인 학교법인만이 법인격을 부여받는다라는 점, 재산출연자가 학교 설립자인 동시에 경영자가 되기 쉽다는 점, 대학이 설립재단에 소속된 시설로서 간주되면서 대학의 자치가 본질적으로 제한된다는 점을 지적했다(황홍규, 2010; 김지하 외, 2018: 27-32; 손창완, 2016). 이와 달리 거시적 정치사회 맥락에 주목하는 연구들은 분단체제와 소유권 지상주의라는 구조적 조건과 더불어(김종엽, 2012), 개발독재기 정부가 재벌조직과 마찬가지로 사립대학재단을 대리인 혹은 하위 파트너로 간주하며 느슨한 감독을 해온 맥락을 지적해왔다(이주호·박정수, 2000: 150; Chang, 2019: 41).¹³⁾ 이러한 내용은 하나의 유용한 출발점이 될 수 있지만,

무의 현황은 홍덕률(2006: 16-19)의 정리를 참조. 2021년 7월 말 기준, 전체 151개 4년제 대학법인 중 설립자 및 전 이사장, 현 법인 임원의 친인척이 대학 및 산하 기관에 근무하는 법인은 총 83개(약 55%)이다. 특히 그중 법인 설립자 및 전·현직 이사장의 직계자손인 법인 이사장, 이사 또는 (부)총장으로 재직중인 법인은 총 65개였는데, 그중 20개는 3대 이상 대물림되는 것으로 집계된다(대학교육연구소, 2021: 61-67). 단편적 자료들이지만, 이사회 지배구조 개선을 꾀한 2005년 「사립학교법」 개정 이후에도 가족주의적 경영 및 대물림 경향은 여전히 지속되고 있음을 확인할 수 있다.

- 12) 그밖에도 일부 연구는 한국 사립대학 소유·지배구조의 폐쇄성 혹은 ‘봉건성’이 신자유주의적 기업화의 토대가 되었음을 지적한 바 있으나(윤지관, 2012; 김누리, 2012; 고부웅, 2010), 대체로 단편적 언급에 그칠 뿐 이에 대한 본격적인 해명과는 거리가 있었다.

정작 제도적, 조직적 수준에서 사립대학재단을 둘러싸고 나타나는 정치적 동학에 본격적으로 주목하지는 못했다.

셋째, 2000년대 이후 「사립학교법」 개정 갈등에 대한 학술적 개입의 맥락에서 수행된 연구들은 학교법인 이사회의 지위, 임시이사 제도의 성격, 사립학교 분류에 대한 정부 개입의 한계 등 당대 사립대학 소유구조를 둘러싸고 첨예한 쟁점이 되었던 사안이 주로 다루어졌다. 이들 연구에서는 사립대학의 ‘공공성’을 강조하는 연구와 ‘자주성’을 강조하는 연구로 양분되는 경향이 관찰되는데, 전자는 「사립학교법」이 보장하는 폐쇄적 지배구조를 비판하며 개방이사와 친인척 비율 제한 등을 주장하는 연구(임재홍, 2002; 2004), ‘사립학교분쟁조정위원회’의 활동(임재홍, 2011), 임시이사 제도와 재단 ‘정상화’ 관행에 대한 비판적 검토(김명연, 2008; 임재홍, 2008) 등으로 나누어볼 수 있다. 반면 후자의 경우, 학교법인의 국가권력으로부터 지닌 자율성(제철웅, 2004; 이시우, 2012), 재산 출연자의 권리(제철웅, 2001), 경영분규에 대한 국가 개입의 한계(이종근, 2012) 등을 다루어 왔다.

사학의 ‘공공성’과 ‘자주성’이라는 두 규범적 가치를 기준으로 분화되는 연구 지형은 「사립학교법」의 해석과 적용 자체가 대단히 논쟁적이고, 때로는 완전히 상충되는 관점들이 충돌하는 정치의 영역임을 역설적으로 잘 드러내준다. 이를 통해 사립대학 소유·지배구조를 둘러싼 갈등의 지형을 구체화하는데 도움이 된다. 다만 이러한 상충하는 가치와 해석의 대립은 법학적 논쟁 자체만을 통해서 해결되기 어렵다. 오히려 이러한 논쟁 구도 자체를 상대화하면서, 이러한 법학적 쟁투가 발생되고 구성되는 사회적 조건을 구체화할 필요가 있다.

2) 조직사회학 및 비교고등교육 관점의 연구

그렇다면 시각을 조금 달리하여, 조직사회학 및 비교고등교육적 시각에서 한국 사립대학 문제의 위치를 가늠해보자. 대학의 운영구조는 고등교육사회학, 더 나아가 조직사회학 일반의 중요한 관심사이기도 했다. 1960년대 이후 누적된 대학에 관한 조직사회학적 연구에서는 다른 사회조직과 비교하여 ‘대

13) 또한 장수명은 권위주의 정부의 고등교육 정책은 대중적 지지에 유리한 사립대학에 대한 비리 감독 및 법인 권한 제한과, “독재 권력이나 보수적 정당의 주요한 지지기반”이었던 법인의 권한 확대라는 “두 개의 축을 시계추처럼” 왕복했으며, 재정적으로 취약했던 사립대학들이 교육 관계 법률을 지킬 수 없었던 것이 그 배경이었음을 지적했다(장수명, 2014: 54).

학'이 가진 독특한 점이 무엇이며, 이러한 특징이 내부 거버넌스에서 어떻게 구현되는지에 대해 지속적인 관심을 기울여왔다(Clark, 1983; Peterson, 2007; Stevens et al, 2008; Kleinmann, 2019; Eaton and Stevens, 2020; Musselin, 2021). 또한 근래에는 1990년대 이후의 국제화와 신자유주의적 교육개혁을 배경으로, 각국 고등교육 모델이 '수렴'하고 있는지, 또한 기존의 조직사회학 논의가 강조해왔던 대학 조직의 독특성이 축소되는지를 둘러싼 논쟁이 전개된 바 있다. 특히 유럽 대륙국가에서 전형적으로 나타난 '학문과두제'적 대학 모델이 쇠퇴하고, 개별 대학이 국가권력으로부터 조직적 자율성을 획득하며 강한 행위자성(actorhood)을 지니게 되는 경향(Krücken and Meier, 2006; Musselin, 2007; Bleiklie and Kogan, 2007), 더 나아가 학문 자본주의(academic capitalism)적 논리가 강화되면서 기업가적 대학(entrepreneurial university)이 출현하는 현상이 지적된 바 있다(Slaughter and Leslie, 1997).

그런데 이러한 논의들은 대체로 20세기 중반 이후 유럽과 미국 대학의 경험, 특히 국공립부문에서 나타난 변화를 배경으로 한 경우가 많다. 따라서 한국과 같은 후발 자본주의 국가의 경험, 더구나 초기부터 사립대학의 독자적 행위자성과 이해관계가 크게 작용했던 사례를 해석하는 준거틀로는 기본적인 한계를 지니고 있다. 그런 맥락에서 오히려 도움이 되는 것은 각국의 사립대학 부문을 비교고등교육적 시각에서 경험적으로 파악, 비교하는 시도들이다. 20세기 후반 전지구적 고등교육의 팽창(Schofer and Meyer, 2005)과 더불어 대중적 고등교육 기관으로서 사립대학 부문의 위상은 크게 증가했다(Geiger, 1986a; Levy, 1986; Buckner, 2017). 그리고 이를 배경으로 각국 사립 고등교육 부문의 양적 규모, 교육의 목적, 재정조달의 방식을 국제적으로 비교하는 일련의 연구가 제출되었다(Altbach, 1999; Altbach and Levy, 2005; Levy, 2018; Garritzmman, 2016).

사립대학 부문에 대한 비교연구는 전지구적 대학에서 한국 사례의 위치를 가늠하는데 큰 도움이 된다. 다니엘 레비(Daniel C. Levy)에 따르면, 상당 수준의 자본주의 산업화를 이룬 국가군 중에서 사립대학 비중이 압도적으로 높은 사례는 한국과 일본 정도가 거의 유일하다(Levy, 2018).¹⁴⁾ 미국의 대학사

14) 다니엘 레비가 주도하는 사립 고등교육 연구 프로그램(The Program for Research on Private Higher Education)에서는 국제 사립고등교육 통계 데이터베이스를 구축해왔으며, 이를 홈페이지를 통해 공개하고 있다 (<https://www.prophe.org/>).

가 로저 가이저(Roger L. Geiger)는 각국 사립대학 부문의 규모와 기능을 기준으로 일종의 비교유형론을 제시한 바 있는데, 보다 구체적으로는 ‘주변적 모델’(Peripheral Private Sector), ‘공립-사립 병행 모델’(Parallel Public and Private Sector), ‘대중적 사학 모델’(Mass Private Sector)로 나뉜다(Geiger, 1986a).¹⁵⁾ 한국 사례가 해당된다고 할 수 있는 ‘대중적 모델’에서 사립 고등교육기관은 교육수요의 다수를 흡수하는 기관으로서, 그 양적 비중은 대단히 높다. 그리고 이러한 사립 부문의 위상에 상응하여 - 관료기구의 행정력이 뒷받침될 경우 - 중앙정부에 의해 대단히 표준화된 통제가 이루어지는 경향이 존재한다(Geiger, 1986a: 16). 한국에서 대규모 사립대학 부문과 강한 국가규제가 공존하는 현상은 ‘대중적 사학 모델’에서는 반드시 이례적인 현상이라고 보기는 어렵다.

이러한 비교유형론은 각국 사립대학 부문의 보편성과 특수성을 조망하는 데는 유용하지만, 사립대학 부문의 양적인 규모와 그 증감의 추이를 파악하는 것에 다소 집중된 경향을 보여준다(Levy, 2018; 2013). 때문에 개별 사례에 대한 심층적 분석이 결여되어 있고, 특히 사립대학의 소유 및 지배구조의 다양한 패턴의 중요성 역시 다소 간과되어 왔다는 비판 역시 제기된 바 있다(Chau et al, 2020).

다만 최근 사립 부문 내부에서 관찰되는 소유형태의 다양성에 주목하면서, ‘가족 소유·경영 사립대학’(Family-owned or managed higher education institutions)와 같은 독특한 운영 모델에 대한 비교연구가 진행되고 있다는 점은 특기할 만하다(Altbach et al, 2019). 여기에서는 국공립에 비해 사립대학 부문에서 대학 조직 형태와 소유구조에서 다양성이 크다는 것은 하나의 보편적 현상에 가깝지만, 한국(그리고 일본)의 경우 이와 일정한 거리가 있음이 재확인된다. 거대한 규모의 사립대학 부문이 존재함에도 불구하고, 중앙 관료기구의 강한 영향력하에서 그 소유구조가 비영리 학교법인 형태로 규율, 제도적 통일성이 높기 때문이다. 그럼에도 불구하고 가족적 사립대학 소유·경영 역시 널리 확산되어 있다는 점도 독특한데(Altbach et al, 2019: 166-197),

15) 그의 유형론에서 ‘주변적 모델’에는 국공립 섹터가 지배적이고 사립기관들의 비중은 매우 낮은 스웨덴, 프랑스 등의 사례가, ‘공립-사립 병행모델’에서는 복수의 종교적·민족적 성격의 사립기관들이 다원적으로 공존하는 벨기에, 네덜란드의 사례가, ‘대중적 사학 모델’에는 대부분의 교육 수요가 사립기관을 통해 충족되는 필리핀, 일본 등의 사례가 포함된다(Geiger, 1986a). 가이저가 명시적으로 언급하지는 않지만, 한국 역시 전형적인 대중적 사학모델에 해당한다고 할 수 있다.

이는 여타 OECD 국가에서는 쉽게 찾아보기 어려운 현상이다.¹⁶⁾ 한국 사립대학의 소유·지배구조 문제는 한편으로는 보편성을 띠면서도, 비교고등교육적 관점에서 여러모로 독특한 면이 있다는 점이 여기에서도 재확인된다.

그렇다면 사립대학에 의존한 압축적 대학 팽창에도 불구하고, 한국의 사립대학은 비영리 재단법인 형태로 통일적으로 규율되어 왔던 배경은 무엇인가? 제도 발전과정에서 사립대학 재단은 하나의 독자적 행위자로서 어떠한 방식의 행위 전략을 선택해 왔는가? 가족주의적 대학 소유·경영 모델의 확산은 어떻게 가능했으며, 그것을 둘러싼 정치적 동학의 성격은 무엇인가? 기존 연구 성과들을 염두에 둔다면 한국 사립대학 사례에 대한 심층적 탐구는 일본을 포함한 동아시아 대학, 더 나아가 전지구적 대학 비교연구에도 여러 함의를 제공해줄 수 있다고 할 수 있다.

3) 한국 대학사 및 역사사회학적 연구

마지막으로 역사학 및 역사사회학 분과에서 이루어진 한국 대학사 연구를 살펴볼 필요가 있다. 비록 한국에서 대학사는 교육사 및 역사학 분과에서도 저발전된 분야 중 하나이지만, 최근 통사적 대학사 서술이 시도되는 등 관련 연구들이 누적되고 있다. 그간의 연구에서 해방 이후 학사구조(academic structure) 형성에 관한 연구(강명숙, 2013; 정준영, 2013; 김종길, 1988), 학생운동 연구(오제연, 2014) 등과 더불어 사립대학의 초기 설립과정, 사학 법제의 형성, 정부와 사립대학 사이의 길항관계 등은 주요한 주제로 다루어졌다. 이는 한국 대학사의 초기 국면부터 사립기관에 의존하는 경향이 강했으며, 사립대학 문제가 곧 ‘대학 문제’와 동일시될 정도로 문제가 대단히 정치화된 양상을 띠었던 것과 관련이 있다(김정인, 2018: 7, 157-162; 강명숙, 2018).

하지만 사립대학 소유·지배구조 문제, 특히 사립대학과 재단법인을 둘러싼 여러 쟁점에 관해 충분한 연구가 누적되고 있다고 보기는 어렵다. 이는 식민지 고등교육 연구에서 특히 두드러진다. 식민지 조선에 설립된 ‘대학’은 경성제국대학이 유일했으나, 해방 이후 설립된 사립대학들의 전신 기관으로서 사

16) 알트바하를 중심으로 수행된 ‘가족 소유·경영 사립대학’의 국제비교연구는 아르메니아, 방글라데시, 브라질, 중국, 콜롬비아, 에티오피아, 인도, 일본, 한국, 멕시코, 필리핀, 아랍에미레이트 등 11개국을 대상으로 하고 있다(Altbach et al, 2019).

립전문학교들이 설립·운영되고 있었다. 따라서 개별 사립전문학교의 역사를 재구성함과 동시에, 그 제도적 특징을 다루는 연구들이 제출된 바 있다(김자중, 2018; 윤해동, 2018; 2020; 정준영, 2020). 그러나 사립전문학교의 소유구조 및 법인격 문제는 여기에서도 충분히 규명되지 못했다. 특히 1915년 「사립학교규칙」의 개정 이후 사립전문학교의 설립·운영이 재단법인 제도와 결부되기 시작했으나(안유립, 2018: 230-240), 사립전문학교 재단에 대한 조선총독부의 관리방식이나, 각 학교 재단의 운영방식은 본격적인 주목을 받지 못했다.¹⁷⁾

해방 후 미군정기부터 1950년대까지의 시기는 새로운 교육개혁 정책이 실시되면서 4년제 사립대학의 초기 팽창이 두드러진 시기이다. 이 시기에 대해 사립대학 설립과정에 대한 연구들은 정부의 사립대학 설립정책, 대학 설립주체의 성격, 자원 동원의 양상 등에 대해 규명했다(이광호, 1991; 강명숙, 2002, 2003; 류동희, 2010; 이지원, 2017). 또한 농지개혁 등 사회경제적 변동이 사립대학 자산구성, 지배구조 변형에 미친 영향에 대한 연구(오성배·강태중, 2002; 오성배, 2004; Oh, 2017; 김일환, 2018) 등이 제출된 바 있다. 그러나 이들 연구에서도 해방 후 새로운 사립대학 제도가 재단법인 법제와의 연관 속에서 운영되었다는 점, 또한 여기에 식민지 사립전문학교의 제도적 유산이 작용하고 있었다는 점은 본격적인 주목의 대상이 되지 못했다.¹⁸⁾

대학사를 시기별로 분절적으로 파악하는 경향은 사립대학 재단 문제의 역사적 전개를 본격적으로 다루는 것을 저해하는 요인이었다고 보인다. 식민지기와 미군정기 고등교육 연구 사이의 간극 못지않게, 1950년대와 1960-70년대 대학정책의 관계에서도 이는 동일하게 나타난다. 박정희 정권기를 다룬 연구는 대학에 대한 권위주의적 통제(강명숙, 2014; 이경숙, 2018), 근대화 정책으로의 동원(김정인, 2012)에 주로 주목해왔으나, 사립대학재단에 대한 정책은 본격적으로 다루지 못했다. 일부 연구가 4.19-5.16 시기 사립대학 재단을

17) 특히 개별 학교사(史)는 조선총독부가 사립전문학교 설치에 재단법인 설립을 요구한 정책을 사립학교, 특히 기독교계 학교에 대한 간섭과 통제 시도의 맥락으로 축소, 다소 단순하게 해석하는 경향이 강했다. 따라서 근대적 법기술로서의 재단법인 제도가 조선에 어떻게 수용되었는지, 그것이 학교 운영구조에 미친 영향은 무엇인지, 해방 이후 남겨진 유산은 무엇인지 질문하지 못했다. 보성전문학교의 사례를 통해 이를 살펴보는 시도는 김일환(2021)이 있다.

18) 따라서 미군정기의 자유주의적 교육개혁의 의미에 대한 평가 역시 정확하게 이루어지지 못했다. 예컨대 강명숙은 미군정기 사립대학 인가정책을 미국의 평가인증제도(accreditation) 제도와의 관계 속에서 살펴보고 있으나(강명숙, 2003: 168-169), 해방 이후까지 남아있던 식민지기 일본적 제도의 영향력, 특히 사립고등교육 기관을 재단법인 형태로 관리하는 행정구조의 유산은 간과되었다.

둘러싼 정치적 갈등의 전개와 「사립학교법」 제정과정(김일환, 2020), 개발독재기 사학 지배구조 문제(윤지관, 2016), 민주화 이행기 재단투쟁의 전개(정태현, 2013)를 분석한 바 있지만, 사립대학재단의 재정과 운영구조, 대학 대중화 이후의 변화 등에 대해서는 본격적인 연구가 진행되지 못했다. 따라서 1970년대 이후 더욱 본격화된 사립대학의 ‘족벌적’ 경영구조와 독특한 행위양식이 출현하는 과정 역시 충분히 설명되지 못한 채로 남아있었다.

3. 대안적 접근 및 이론적 자원

앞서 살펴본 선행연구들은 각기 다른 시각에서 한국의 대학체제가 압도적으로 사립대학에 의존하는 형태로 발전했으며, 한국 사립대학의 규모, 조직적 특성은 비교론적 시각에서도 대단히 독특한 측면이 있다는 점에 주목했다. 그럼에도 불구하고 선행연구들은 한국 사립대학 소유·지배구조의 특징이 비영리조직의 독특한 형태인 재단법인의 관리와 통제를 둘러싼 정치와 긴밀하게 결부되어 있다는 점에 대해서 본격적으로 주목하지는 못했다. 때문에 사립대학에서 ‘사적인 것’의 개념과 관련하여 나타나는 독특한 성질, 즉 사사성이 구성되는 과정 역시 체계적으로 해명하지 못했다.

본 연구에서는 오히려 관점을 달리하여, 사립대학을 설립·운영하는 재단법인의 제도적, 조직적 특성에 직접적으로 주목할 필요가 있다고 주장한다. 즉 대학을 기본적으로 교육·연구조직으로서 포착하며 제한적으로만 설립·운영주체인 재단의 문제를 고려했던 기존 연구들과는 달리, 사립대학재단을 하나의 독자적 사회경제적 조직으로서 포착할 필요가 있는 것이다. 그리고 이를 통해서 재단법인 조직의 독자적인 이해관계와 자원 동원의 방식, 내부 거버넌스 구조, 국가의 법적 규율의 형태를 살펴보고, 이것이 사립대학 소유·지배구조에 주는 함의를 규명할 수 있다.¹⁹⁾ 아래에서는 몇 가지 논의를 통해서 이러한 본 연구의 접근을 정당화해보고자 한다.

19) 이는 사립대학을 교육·연구조직이라기보다는 하나의 ‘비영리조직’(nonprofit organization)으로 포착하는 접근과 유사성을 지닌다(Levy, 1987; Gumpert and Snyderman, 2006). 이러한 접근방식은 대학의 운영을 ‘교육과 연구’의 기능에 한정하지 않으면서도, 그 독자적인 이해관계와 활동의 양태에 주목한다.

1) 재단법인의 조직적 특성

재단(財團, foundation)은 여러 비영리조직의 형태 중 하나로서, 각종 구호, 자선, 공익사업 수행의 장치로 활용되어 온 긴 전통을 지니고 있다(Borgolte, 2017, Prewitt, 2006). 그에 비해 재단의 조직구조나 그 사회적 영향력을 설명하기 위한 논의는 공공기구나 영리기업에 관한 연구에 비해 저발전된 상태로 남아있었고, 결과적으로 재단은 하나의 ‘블랙박스’로 남아있는 경향이 있었다(안하이어·퇴플러, 2002: 224). 하지만 20세기 후반 복지국가의 위기를 거치면서 기존에 국가기구나 공공부문에 의해 수행되던 복지기능의 대행자로서, 또는 ‘박애 자본주의’(philanthrocapitalism)의 도구로서 재단의 중요성이 커지면서, 재단의 독특한 조직적 특성 및 다양한 사회적 기능에 주목하는 시도도 이어지고 있다.

‘재단’의 개념 및 법적 정의에는 국가별로 차이가 존재하지만, 기본적으로 기부자가 출연한 재산을 독자적 기관으로 전환하고, 독립적 이사회가 이를 공익적 목적에 부합하도록 운영한다는 아이디어를 공유하고 있다(안하이어·퇴플러, 2002: 30-35).²⁰⁾ 무엇보다 기부자의 출연 행위에 근거한 ‘자산 기반’의 조직이라는 측면은 재단의 기본적 성격과 사회적 활용 가능성을 이해하는데 있어서 중요한 함의를 지닌다. 이는 재단이 회원제 조직의 민주주의 원칙이나 공적 정치권력의 통제에서 자유로운 상태에서, 자산 출연자의 이해관계와 의지가 발현될 수 있는 장치로서 기능하는 것을 가능하게 하기 때문이다(Anheier and Daly, 2007: 4; Karl and Katz, 1981; Ciepley, 2017).

재단에서 출연자의 의지가 중심이 된다는 독특한 속성은 재단의 종교적 기원과 깊은 관련이 있다. 막스 베버(M. Weber)는 근대 법체계의 합리화 과정의 한 부분으로 다양한 형태의 법인(法人) 제도의 발전을 살펴보면, 재단의 종교적 기원을 강조했다. 그는 재단 설립 관행이 이집트, 비잔틴, 이슬람, 중세 유럽 등 종교 권력이 강력했던 곳에서 기증자의 사후에 사자(死者)의 공양, 자선을 통한 공덕 쌓기 등 종교적 목적과 결부되어 재산을 바쳤던 것에서 비

20) 안하이어와 달리의 영향력 있는 정의에 따르면 재단은 1) 자산 기반(asset-based), 2) 사적(private), 3) 자치(self-governing), 4) 이윤의 비분배(non profit-distributing), 5) 공적 목적(public purpose)을 지닌 조직으로 정의된다(Anheier and Daly, 2007: 8-9). 다만 안하이어 등의 정의는 재단을 선형적으로 사적(private) 조직으로 한정하면서, 공공적(public), 또는 사회적(social) 형태로 설립된 재단을 선형적으로 배제하는 한계가 있다. 재단이 어느 정도로 ‘사적’ 조직인지는 그 자체로 논쟁적 문제였으며, 사적 재단의 출현 자체가 재단의 성격규정을 둘러싼 상징적 투쟁의 산물이다(Hall, 1992; Barman, 2013).

롯되었으며, 이는 로마법 전통에는 낯선 것이었음을 지적했다(Weber, 1978: 713-714). 그런데 자선과 구호 등의 종교적 명분을 가지고 재단으로 설정된 자산은 주로 교단의 법적 관할 하에서 세속 정치권력의 통제 밖에 놓여있었고, 따라서 기증자의 영향력을 사후까지 지속시키는 수단으로도 기능할 수 있었다. 특히 재단 설립은 통해 조세 부과를 회피하며 특정 계급의 영향력을 보존하는 관행과 깊은 관련이 있었는데, 자연스럽게 이를 둘러싼 자산가와 국왕, 종교권력 사이의 대립이 지속되었다(*Ibid.*: 1183, 1333-1334).²¹⁾

사후에도 기증자의 영향력을 보존하기 위한 장치라는 속성은 근대 이후 재단의 종교적 색채가 탈각되었음에도 여전히 중요하다. 근대 이후의 재단에서도 기증자가 남긴 재산이 그의 유언과 결부되어 독립적 조직으로서 인정받는다는 속성, 따라서 설립 시점에서의 기부자의 의사가 조직 운영에서 영속적인 참조점이 된다는 특징은 계속 살아남았기 때문이다. 그런 맥락에서 아들로프(F. Adloff)는 ‘재단’의 본질이 “어떤 증여(gift)가 기증자에 의해 결정적으로 규정되는 사회적 관계를 형성해내고, 그 관계가 기증자의 사후에도 계속 존속하면서 지속되는” 것에 있다고 주장한다(Adloff, 2015: 2004-2005; 2010: 72-78). 이렇게 보면 재단은 본질적으로 설립자(founder, Stifter)의 의지를 지속적 참조점으로 하여, 이에 종속되어 운영되는 조직이며, 따라서 설립자의 ‘카리스마적’ 요소가 조직 내에서 보존되는 경향이 대단히 강하다는 특징을 지니고 있다(Strachwitz, 2010: 32; 베버, 1997: 453-459).²²⁾

그러나 근대 이후 재단의 특징을 이러한 종교적 기원만으로 환원하기는 어렵다. 근대국가 형성과정에서 재단의 설립과 운영을 행정적으로 통제하고자 하는 시도가 이어졌고, 그런 맥락에서 법인 제도 역시 재정비되었기 때문이다. 이미 계몽주의의 발흥 시기부터 재단의 봉건적 성격에 대한 근본적인 비판 역시 출현하고 있었다(Reich, 2018; Strachwitz, 2010: 51-70; 칸트,

21) 중세 유럽에서는 기독교인들의 유산처분의 방식으로서 재단 설립이 확대되었고, 자선과 성직자 부양 등의 목적과 결부된 재단들이 교회법 체계 내에서 독립적 조직으로 발전하는 경향이 이어졌다(고상현, 2012). 베버는 비잔틴 제국에서 활성화된 재단이 이슬람 제국 특유의 와크프(Waqf) 제도로 이어지고, 이와 유사한 세습 신탁재산 설정 관행이 중세 유럽으로 전파되었다는 계보를 그리고 있다(베버, 1990: 146-147). 일부 연구는 이슬람의 와크프 제도가 유럽의 재단 및 대학 설립에 미친 영향을 지적하기도 했다(Adam, 2019).

22) 특히 아들로프는 재단을 증여(giving)에 대한 사회이론과 연결시켜 해석하면서, 재단이라는 형태로 제도화된 증여를 통해서 자산의 출연자는 조직에 대한 영속적 권한을 부여받은 초행위자(hyper-agent)의 성격을 지니게 됨을 강조한다. 재단의 운영은 출연자의 의지를 특권화하는 형태로 이루어지면서, 증여 관계에 내재된 증여자과 수증자 사이의 권력관계가 재단을 통해 영속화된다는 것이다. 베버가 전근대적 지배의 한 유형으로 꼽는 카리스마적 요소는 근대적 재단에도 그대로 기입되어 있다(Adloff, 2010: 49-78).

2012).²³⁾ ‘상징자본의 독점체’로서의 근대국가가 교회가 담당했던 사회적·공적 기능을 회수해나가는 과정에서(부르디외, 2005: 240), 재단에 대한 국가적 규제와 근대적 변형 역시 진행되었는데, 이는 각국의 정치적 조건에 따라 상이한 경로를 밟았다. 예컨대 프랑스에서는 혁명의 급진화와 봉건제 폐지 과정에서 ‘대학’, ‘조합’ 등 각종 중간단체가 해산되었고 병원재단 및 교회재단의 자산은 국유화되었다(Weber, 1978: 724; 김진우 외, 2009: 56-59). 반면 보다 점진적 정치적 변화를 겪은 독일에서는 세속 영방국가의 발전과 함께 가톨릭교회와 연계된 재단의 통제권을 둘러싼 갈등이 지속적으로 이어졌다.

주목할 지점은 독일에서 가장 명확하게 출현한 근대적 재단법인 법제, 즉 구성원을 배제한 특정 출연자산에 독자적 법인격을 부여하는 제도 역시 이러한 재단을 둘러싼 정치적 투쟁과 근대국가의 권한 확대 과정에서 출현했다는 사실이다. 리히터(A. Richter)는 법인 제도의 발전과정에서 사단법인/재단법인의 이분법 속에서 ‘구성원 없는 재단’의 관념이 고안된 정치적 맥락에 주목한다.²⁴⁾ 그는 사비니(F. C. Savigny) 등 독일 근대법 체계를 정초한 일군의 법학자들은 통일된 국가권력이 각종 사회단체에 대한 규율을 확보하는 것에 관심이 있었으며, 특히 기본적으로 인적 결사체의 성격을 지닌 협회(Verein), 사단(Körperschaft)에 대한 통제가 어렵다는 점을 인식하고 있었다고 지적한다. 따라서 특정한 공적 목적을 띤 자산에 법인격을 부여하되, 여기에 이해관계를 가진 집단들을 조직의 구성원 자격 일체로부터 배제하는 ‘구성원 없는’

23) 대표적으로 임마누엘 칸트(I. Kant)는 『도덕형이상학』의 부록에서 재단의 세습적 권리에 대해서 근본적인 비판을 가한다. 재단의 운영은 이미 죽은 설립자의 유언을 맹목적으로 따르는 것이 아니라, 이성적 법의 구현체로서의 국가가 재단의 목적의 적실성에 대해 내리는 판단에 의거해야 하며, 국가가 때에 따라 재단의 목적을 변경하거나 존폐를 결정할 수 있는 정당한 권위 역시 마땅히 지녀야 한다는 주장이었다. 교회라는 ‘정신적 국가’에 봉헌된 재단에 대해서도 세속국가가 궁극적 권한을 지니고 있음도 천명되었다. “선량한, 그러나 동시에 무언가 명예심이 있어서 하나의 재단을 만드는 이는, 타인이 자기의 개념에 따라 이것을 변경하지 않고 그가 그것 안에서 죽지 않기를 의욕”하지만, “국가는 그것들을 시대의 필요에 적응시킬 자유를 갖지 않을 수 없는 것이다”(칸트, 2012: 343-344).

24) 신탁(trust) 제도의 전통 속에서 발전되어 온 영미법에서의 재단은 신탁된 재산과 수탁인 간의 일정한 관계를 의미하는 반면, 대륙법 전통에서는 사단-재단의 이분법 속에서 재단은 하나의 독립된 법인격을 지닌 조직이 된다. 후자에서 재단법인은 기본적으로 구성원 없는(mitgliedlos) 물적 자산의 결합에 지나지 않지만, 법인으로서 독립적 행위능력을 부여받는다(안하이어-퇴플러, 2002: 30-31).

슈트라흐비츠는 미국의 재단(foundation)의 경우 구성원 자격 및 운영기구 형태에 대한 엄격한 제한이 없다는 점을 들어서, 독일 근대법에서 확립된 재단의 ‘구성원 없음’이란 속성은 재단 일반의 정의로 간주되기 어렵다는 점을 지적한다(Strachwitz, 2010: 29). 이는 일본 식민지배 이후 독일 민법 전통을 받아들인 한국의 재단법인 법제를 이해할 때 중요한 대목이다.

재단법인의 관념은 국가의 통제권 확대를 위한 좋은 대안이 될 수 있었다. 특히 구 교회재산들은 재단법인 형태로 전환되면서 그 통제권이 교회에서 국가로 이전되었고, 기존의 관련 집단들은 단체 구성원의 범주에서 제외시킬 수 있었다(Richter, 2001: 92-98; Strachwitz, 2006: 221). 결국 “주인 없는 재산(ein eigentümerloses Vermögen)”이라는 재단법인의 관념은 세속국가와 교회권력과의 장기적 충돌 과정에서, 국가가 활용할 수 있는 정치적 수단의 하나로서 고안되었던 측면이 존재한다.²⁵⁾

하지만 19세기 중후반 이후 독일 자본주의의 발전과 더불어 재단법인 제도의 사사화(私事化, privatization)가 진행되었다(Adloff, 2015: 2009-2011). 새로 성장한 부르주아 계급은 자선, 문화, 학술 등을 목적으로 내건 재단법인을 활발히 설립하기 시작했는데, 그 과정에서 국가권력의 관리권과 재량의 범위를 둘러싼 갈등이 전개된 것이다. 이 과정에서 기존에는 공적 단체로서의 성격을 강하게 지녔던 재단법인이 「민법」 등 사법(private law)을 통해 규율되는 것이 정당화되었다. 또한 재단의 설립 근거가 되는 공적 ‘목적’(Zweck)과 이에 대한 국가의 감독을 중시했던 재단 학설의 방점 역시 자산 출연자의 ‘의지’(Wille)를 강조하는 것으로 옮겨갔다. 결과적으로 재단법인의 기본 구조는 유지되었으나, 설립자에게는 재단에 대해 사적 소유권에 준하는 권리가 인정되기 시작했고, 국가 개입 범위 역시 크게 제한되었다(Richter, 2001: 319-327). 재단법인의 사적 기구로서의 성격은 다시금 뚜렷해진 것이다.²⁶⁾

이렇게 보면 ‘주인 없는 재산’으로서 근대 재단법인 조직에서는 하나의 이중적 경향을 관찰할 수 있다. 자산의 출연을 통해 구성된 재단법인은 그 공익적 목적에 대한 국가권력의 승인과 지속적 개입을 전제로 한다는 점에서는 공적 성격을 전제로 한다. 또한 일체의 구성원이 결여되어 있다는 특성은 적어도 법률상으로는(*de jure*) 재단에 명시적 소유권자가 존재할 여지를 제거하며, 따라서 이사회는 재단의 소유권자가 아니라 그 공적 목적을 수행하는 기

25) 단체의 인적 성격이 탈각되는 것은 법인 제도 일반의 발전에서 하나의 중요한 계기가 된다. 베버는 “단체가 법인격을 가진다는 생각을 가장 전반적으로 관찰시키면 독립하여 구성된 단체의 법 영역으로부터 구성원법의 영역이 완전히 분리”되는 경향을 지적한다. 재단법인은 이러한 법인의 관념을 그 논리적 극단까지 밀고 나가, 인적 속성이 결여된 자산에 법 인격을 부여한 경우에 해당한다(Weber, 1978: 707-708; 베버, 2016: 271-272).

26) 이와 유사한 시기에 미국에서도 1819년 다트머스 대학 판결(Trustees of Dartmouth College v. Woodward)과 같이 대학, 영리기업 등 각종 사법인(private corporation)에 대한 주정부의 개입 범위를 제한하는 연방대법원 판결들이 잇따라 내려지기 시작했다. 대서양 양안에서 법인 제도의 사사화 경향이 나란히 진행된 것이다(Richter, 2001: 180-194; Adloff, 2015; Silber, 2001; 손창완, 2017).

능적 관리자에 지나지 않는다고 할 수 있다.²⁷⁾ 하지만 이와 동시에 기증자·설립자의 의지가 조직 운영의 지속적 참조점이 된다는 것 역시 재단법인 조직의 근본적 특징으로 남아있었다. 회원제에 기반한 내부 통제의 부재는 경우에 따라 재단이 실질적으로(*de facto*) 사유재산화하는 경향을 극대화시키는 요인이 되기도 했다. 요컨대 근대 이후 재단법인에서는 국가의 공적 개입의 강화 경향과 유사 사적 소유물로의 재편 경향이 공존하면서, 마치 진자운동처럼 교차하는 현상이 관찰되는 것이다.

이러한 이중적 운동은 재단법인 제도에 내재된 본질적인 딜레마를 잘 표현한다. 재단법인을 ‘출연자의 설립의지에 종속된 조직’이라고 한다면, 재단의 이사회 중심 운영구조는 ‘사단’, ‘조합’과 같은 시민사회 내 회원제 조직, 심지어 주주들이 차등적 의결권을 행사하는 주식회사에 비해서도 과두적 구조를 띠고 있으며, 재단의 운영은 외부 집단으로부터 상대적으로 절연(*insulate*)되어 있다(Anheier and Daly, 2007: 4). 이러한 특징 때문에 재단에서 구현되는 사적 자율성과 혁신 역량에 대한 호의적 평가와 함께(Hammack and Anheier, 2013), 재단이 민주주의의 기본 원칙과 양립 가능한 조직인지에 대한 근본적 의문 역시 지속적으로 제기될 수밖에 없었다(Strachwitz, 2010: 4-6, 26-32; 라이히, 2021).²⁸⁾ 따라서 재단의 설립목적의 합리성, 국가 개입의 범위, 사적 행위자의 재량권을 둘러싼 정치사회적 논쟁이 이어졌는데, 이는 특정 시대 재단법인의 존재 방식을 결정하는 중요한 변수가 되었다.

이를 종합해보았을 때, 재단법인은 ‘공/사’, ‘국가/시장/시민사회’, ‘종교/세속’ 등 현대사회의 심층적 분할 원리들에서 어느 한 극으로 쉽사리 정의되기 어려우며, 오히려 이러한 분할선을 가로질러 제도화된 조직이라는 특징을 지닌다. 본질적으로 혼종성(*hybridity*)을 내포한 재단의 성격을 정의하는 것은 그 자체로 다양한 사회세력 간의 치열한 경합의 대상이 되며, 특정 국면의 재

27) 조직에 명시적인 ‘소유주’가 불분명한 현상은 일정 정도는 법인 제도 일반에 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 예컨대 영리법인 중 자본결합의 성격이 강한 주식회사는 “누구의 소유인지 명확히 할 수 없는 것”을 그 본질로 한다(Sombart, 1987: 150-151; Ciepley, 2017). 또한 이윤의 분배가 제한된 비영리조직은 소유권자가 없는 조직으로, ‘소유와 통제의 분리’가 더욱 진전된 경우에 해당한다(한스만, 2017: 316-317). 그러나 비영리조직의 일종인 재단법인의 경우 인적 구성원의 존재 자체를 인정하지 않는다는 점에서, 통제 권한과 소유권이 분리되어 있다는 비영리조직 일반의 특성이 더욱 극대화된다.

28) 재단을 매개로 한 실천들을 통해 민주적 통제 영역 밖에서 공적 사안에 대한 특정 계급의 사적 영향력이 영속화되면서, 시민사회 내 헤게모니 재생산 기능을 수행하는 양상에 대한 비판적 분석의 전통은 사회학 분과 내에서 꾸준히 이어져 왔다(베블런, 2019: 282-296; Roelofs, 2003; 2015; Karl and Katz, 1981; Collins and Hickman, 1991; 기요, 2013).

단법인의 구조 역시 이러한 ‘재단의 정치’(politics of foundation)의 결과로서 파악될 필요가 있는 것이다(Anheier and Daly, 2007). 따라서 재단법인의 제도화 방식을 살펴보는 것은 사회변동 과정에서 현대사회의 다양한 분할 원리가 제도화되는 방식을 가늠하는 일종의 지진계(地震計)로서 기능한다고 할 수 있다(안하이어·퇴플러, 2002: 389-390). 한국의 사립대학을 ‘재단법인’을 통해서 살펴보는 것의 의미 역시 교육사·대학사에 국한되지 않으며, 식민지배와 일본적 근대법제 이식의 효과, 해방 이후의 민간 사회영역에 대한 관리, 개발주의적 사회정책 등 압축적 사회변동의 이면을 읽어낼 수 있는 하나의 중요한 렌즈가 된다.²⁹⁾

2) ‘재단법인형 대학’의 구조

한국 사립대학재단을 보다 보편적 맥락에서 이해하기 위해서는 근대 재단법인 조직의 일반적 특징에 더해, 재단법인이 사립대학의 운영과 결부되는 현상에 별도로 주목해볼 필요가 있다. 재단은 19세기 후반 미국에서 발전한 기금 조성형 자선재단(grantmaking foundation) 이외에도, 수도원, 고아원, 병원 등 다양한 공적 시설을 운영하는 운영재단(operating foundation)의 오랜 전통을 지니고 있다³⁰⁾. 이러한 운영재단은 출연기금을 통한 경제적 지원과 서비스 전달 기능을 합쳐놓은 형태를 띤다(안하이어·퇴플러, 2002: 257-263).

그런데 재단이 근대 고등교육 기관의 일종으로서 대학을 설립, 운영하는 현상에 대해서는 각별한 주의가 필요하다. 이것이 문제가 되는 것은 유럽적 제

29) 재단에 국한되는 것은 아니지만, 듀이(J. Dewey)는 법인격을 둘러싼 논쟁의 이면에 다양한 사회세력 간의 투쟁이 자리잡고 있음을 주장하며, 특정 시기 법인의 존재방식을 이러한 투쟁의 효과이자 내기물로 분석할 필요가 있음을 제안한다. “이러한 질문에 답하는 것은 - 몇몇만을 이야기해보자면 - 중세 교회와 제국 사이의 갈등; 부상하는 민족국가와 중세적 로마제국 사이의 갈등; 왕조적 형태와 대의적 정부형태 사이의 투쟁; 봉건적, 종교적, 농촌적 기구와 산업혁명이 낳은 경제적 수요 및 민족적 영토국가의 발전 사이의 갈등; 프롤레타리아트와 자본가 계급 사이의 갈등; 민족주의, 국제주의와 초국가적 관계 사이의 충돌에 대한 탐구를 수행하는 것이다.”(Dewey, 1926: 664)

30) 20세기 초반 미국에서 발전한 록펠러재단, 카네기재단, 포드재단 등의 거대 자선재단이 재단의 이미지 형성에 크게 작용했던 것에 비하여, 사립대학과 같은 특정한 시설을 소유·경영하는 조직으로서의 운영재단(operating foundation)에 대해서는 상대적으로 간과되는 경향이 강했다(안하이어·퇴플러, 2002: 258). 그러나 유럽에서는 단순 기금지원 뿐만 아니라 고아원, 병원 등의 시설을 직접 운영하는 것이 재단의 주요 기능으로 자리잡아 왔으며, 이러한 전통은 20세기 후반 복지국가의 재편 과정에서 강화되고 있다.

도로서의 ‘대학’은 적어도 이념적으로는 학문 공동체로서의 성격을 강하게 띠고 있었으며, 더 나아가 가톨릭교회와 세속국가 등의 외부 권력으로부터 하나의 조합(universitas)으로서 자치적 권리를 부여받았던 전통을 가지고 있기 때문이다(Ridder-Symoens, 1992: 37-41). 그 연장선에서 근대 대학에서도 ‘학문적 자유’와 자치는 하나의 규제적 이념으로 자리잡았다. 각국의 대학이 대체로 공적(public) 조직의 성격을 강하게 지녔음에도, 국가권력으로부터 유사 주권적(quasi-sovereign)인 자치성을 인정받는 경우 역시 많았다(Eaton and Stevens, 2020: 6-7; Wittrock, 1993; 퍼킨, 2005).

그러나 대학 특유의 내부 구성원에 의한 자치적 요소는 순수한 형태로 구현된 경우가 거의 없으며, 항상 국가, 교회, 기업 등 외부 권력과의 긴장관계 속에서 제도화되었음을 기억할 필요가 있다(Stichweh, 2009). 특히 대학의 물리적 설비와 인적 조직의 유지에 수반되는 재정을 조달하는 과정에서 자원 제공자가 행사하는 영향력이 문제가 될 수밖에 없었다. ‘대학 자치’라는 다분히 신화적 관념의 이면에 주목한 대학사 연구들은 신규 교원의 충원, 교육·연구의 내용에 대한 결정권, 학생의 선발 등에서 대학의 동업조합적 논리가 외부 자원 제공자와의 지속적인 길항관계 속에서만 실현될 수 있었음을 보여준다.³¹⁾

이러한 맥락에서 주목할 필요가 있는 것은 재단에 의한 대학의 설립·운영이라는 독특한 현상이 갖는 의미이다. 대학의 운영을 위한 자원을 확보하는 통로로서 재단 설립이 이루어지는 경우, 서로 다른 조직 논리 사이의 긴장과 충돌이 수반되는 경향이 있었다. 즉 출연자의 의지를 준거로 하여 운영되는 재단의 수직적 조직 논리가(Adloff, 2015: 2004-2005), ‘자치’를 표방하는 대학 관리자나 교원집단의 이해관계와 지속적으로 충돌하는 현상이 나타났던 것이다. 때문에 대학사의 여러 장면에서 대학과 재단의 결합은 문제적일 수밖에 없었다. 예컨대 중세 후기 유럽대학 중 상당수는 재단의 형태로 설립되어 있었다. 재단 설립자들은 여러 종교적·정치적 이해관계에 따라 대학 운영에 기금을 출연했고, 이후의 상속자들은 재단을 통해 대학의 각종 활동에 영향력을 행사했다. 자연스럽게, 재단 형태 대학들에서 설립자 가문의 힘과 대학구성원 사이에서 갈등이 나타나는 것은 상당히 일반적인 현상이었다(Strachwitz, 2006: 219-220; Ridder-Symoens, 1992: 133-136, 214-216).

31) 중세 유럽대학 역시 대학 운영에 필요한 재정적 지원을 확보하는 과정에서 가톨릭 교회나 정치권력으로부터 상당한 간섭이 존재했음이 일반적으로 지적되고 있다. 심지어 상당수 대학은 특정 가문의 영향력 하에서 통제되는 가족대학(family university)의 성격을 띠었다(Stichweh, 2009; 베버, 2020: 290-291).

중세 유럽대학에서 이미 나타났던 재단과 대학 사이의 문제적 관계는 19세기 이후 근대적 연구대학의 출현 과정에서도 이어졌는데, 양자 사이의 관계가 제도화되는 양상은 각국의 독특한 대학사와 밀접한 관련이 있었다. 근대 연구대학 뿐만 아니라 재단법인 법제의 산실이기도 했던 독일에서는 정작 양자가 결합된 ‘재단법인형 대학’은 찾아보기 어려웠다. 베를린대학 이후 독일 대학들은 전통적으로 “국가의 영조물이자 공법상의 사단”(1976년 「대학기본법」)이라는 이중적 지위를 대체로 유지해왔다(황홍규, 2010: 167-170; 이향철, 2007). 즉 대학은 국가의 시설로서 각종 행정·재정적 지원과 규제하에 놓임과 동시에 구성원의 사단적 자치 권한 역시 보장받았던 것이다.³²⁾ 반면 애초에 ‘구성원’ 개념을 허용하지 않는 재단법인은 내부 구성원의 자치를 표방하는 대학 조직과 결합되는 경우가 드물었다. 프랑크푸르트시 시민계층의 공동 재단 구성을 통해 1914년 설립된 프랑크푸르트대학 사례 정도가 예외적이었다(Adloff, 2010: 277, Strachwitz, 2006: 222), 독일에서 대학과 재단법인 두 제도의 결합은 2000년대 초반 국립대학 개혁의 맥락에서 ‘재단법인형 대학’(Stiftungsuniversität) 제도가 도입되면서야 다시 시도될 수 있었다.³³⁾

미국에서는 근대 대학의 제도화 과정에서 사적 재단의 영향력이 대단히 중요한 변수로 작용했다. 식민지 시기부터 차터(charter)를 수여받아 운영되던 대학들은 19세기 초반 이후 주정부의 정치적 권력으로부터 벗어나면서 사법인(private corporation)으로서의 독자적 정체성을 강화했다(황홍규, 2010: 131-132, 351; Hall, 1992: 17-31). ‘주립’과 ‘사립’의 성격이 혼재되어 있었던 기존 대학들은 사적 성격을 분명히 하면서 재정적 독립 역시 강화되었는데, 대학 법인이 보유하고 있었던 각종 기금(endowment)들은 19세기 이후 사실상 독립재단에 가까운 형태로 운영되었다. 자연스럽게 재정부운을 맡은 이사회에서 외부자 지배(layman control)의 전통 역시 더욱 강화되었다

32) 1970년대 초반 이후 독일에서는 구성원의 범위를 정교수 뿐만 아니라 학생, 연구원, 기술 행정직원의 범위까지 확대하는 그룹대학(Gruppenuniversität)들이 등장했는데, 이는 ‘구성원의 자치’라는 관념을 유지하되 이를 정교수 집단의 범위를 넘어 확대하는 것이었다(황홍규, 2010: 251-252; 베버, 2020: 214-215).

33) 1990년대 이후 유럽연합에서 진행된 대학 개혁의 흐름은 대학 설립주체를 다양화하는 한편, 개별 기관의 자율성과 독립성을 강화하는 경향을 띠었다. 그 연장선에서 독일에서는 1998년의 「대학기본법」 개정을 통해 기존의 ‘공법상의 사단이자 국가의 영조물’과는 다른 형태로도 대학을 설립할 수 있는 가능성이 열렸으며, 일부 주에서 국가 대신 ‘공법상의 재단법인’이 대학의 소유 및 운영주체가 되는 ‘재단법인형 대학’(Stiftungsuniversität)의 설립이 허용되기 시작했다. 이후 2002년 니더작센주를 필두로 헤센주, 브란덴부르크주 등에서 몇몇 대학들이 공법상의 재단법인에 의해 설립된 대학으로 전환되었다(황홍규, 2010: 174-175, 193-207; 엡센, 2011: 246; 이기우, 2011).

(Hammack and Anheier, 2013: 27-35; 김영희, 2008: 17-19). 거기에 대해 20세기 초반 독점자본에 의해 설립된 거대 자선재단들의 연구대학 경영 참여는 이러한 경향을 더욱 강화했다. 사적 재단의 강한 영향력은 미국 연구대학 모델의 출현을 추동하는 힘 중 하나였으나, 그 과정에서 대학의 ‘학문의 자유’를 둘러싼 이념적·정치적 갈등이 도처에서 출현했다(바로우, 2011; Geiger, 1986b: 140-173; 베블런, 2014).

‘재단법인형 대학’이 20세기 초반부터 사립대학 운영의 제도적 모델로서 자리잡으면서, 다른 국가에 비해 전체 대학체제에서 대단히 높은 비중을 차지했던 곳은 일본이었다. 전전기 일본의 위계적 고등교육 체제에서 정점에 존재했던 것은 제국대학을 포함한 관공립 대학들이었으나, 정작 빠르게 확대되는 고등교육 수요를 흡수했던 것은 “아래로부터의 고등교육” 기관으로서의 사립대학이었다(天野郁夫, 1986: 57-58). 일본의 후발 근대화 과정에서 제한된 교육재정이 관공립 부문에 집중적으로 투자되고, 이를 보완하기 위해서 민간 자원동원에 의존했던 결과였다. 그런데 독자적 법인격이 부여되지 않은 채 국가의 영조물로서 관리되었던 제국대학과는 달리, 대학, 전문학교 등 사립 고등교육기관은 1911년의 「개정사립학교령」, 1918년 「대학령」을 계기로 「민법」에 의한 재단법인에 의해서만 설립·운영되도록 하는 법제가 자리 잡았다. 즉 사립대학을 설립주체인 사법인(私法人)으로서의 재단법인에 부속된 영조물로 하되, 사립대학과 재단법인 양자에 대한 인허가권은 국가권력이 확고하게 장악하는 독특한 사립대학 제도가 확립된 것이다.³⁴⁾ 20세기 초반 확립된 ‘재단법인형 사립대학’은 전후 교육개혁과 1949년 「사립학교법」 제정을 통한 ‘학교법인’ 제도 신설 이후에도 일본 사립 고등교육의 기본적 모델로 남아있었다(天野郁夫, 2013b: 77-92; 2016b: 664-671; 中野実, 2003: 281-283).

재단과 대학의 역사적 관계에 대한 위의 간략한 고찰은 대학이 실제로는 상이한 제도적 논리 사이의 긴장을 내포한 복합적, 혼종적(hybrid) 조직이라는

34) 일본에서 사립대학의 운영주체로 다른 모든 법인 형태를 불허하고 ‘재단법인’만을 허용했던 것에는 대학의 ‘자치’에 대한 고려보다는 사립 고등교육기관 운영을 위한 재산의 안정적 관리에 대한 관심이 더 크게 작용했다. 후발 자본주의 국가 일본은 다양한 민간 자원을 동원하면서도, 이에 대한 당국의 관리 가능성 역시 유지할 필요가 있었다. 이러한 맥락에서 인적 결합인 사단법인에 비해 재단법인이 사립대학 법제에서 선호되었다(大迫章史, 2003; 長峰毅, 1985).

이러한 모델은 미국 사립대학의 학외자 지배와 일부 유사한 측면이 있다. 하지만 일본에서는 법적으로 대학과 재단법인이 날카롭게 분리되어, 대학은 오로지 재단에 부속된 영조물로서 취급된다는 점에서 대체로 대학 자체가 법인이 되는 미국과는 다소 차이가 있다(황홍규, 2010: 131-132, 351; 손창완, 2016: 78-79; 박부권, 2000).

일반적 명제를 재확인시켜준다(Kleinmann, 2019; Eaton and Stevens, 2020: 4-6), 그와 동시에 한국 사립대학의 경험 역시 하나의 일탈적 사례로서 간주되는 것이 아니라, 재단과 대학의 독특한 결합, 즉 ‘재단법인형 대학’의 특성이라는 보다 일반적 맥락을 통해 파악할 필요를 제기한다. ‘재단법인형 대학’은 고등교육·연구 기관으로서의 대학의 설립·운영과 재정 확보가 재단법인 형태의 조직을 통해 이루어질 때 나타나는 독특한 효과를 포착하기 위한 가설적 개념이다.

재단의 설립자 종속적 성격과 ‘자치’라는 대학의 문화적 이상 사이의 긴장은 ‘재단법인형 대학’에서 나타나는 가장 고유한 특징이라 할 수 있다. 앞서 살펴보았듯 ‘구성원’이 부재한 재단은 자산 출연자의 카리스마적 속성이 조직 원리로 보존되는 경향이 강하며, 이는 이사회 중심의 과두적 운영구조를 통해 뒷받침된다. 반면 대학은 적어도 이념적으로는 내부 구성원들의 학문적 자유와 자치를 표방하면서 조직의 정당성을 확보한다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 그러나 ‘재단법인형 대학’에서 양 조직의 상이한 기본 원리 사이의 경계는 항상 분명한 것은 아니다. 오히려 대학이 물적·인적 기반을 유지하기 위해 자원 제공자인 재단에 지속적으로 의존할 수밖에 없는 상황에서, 재단과 이사회 간의 권한이 대학으로 투과되기 쉽다(Pfeffer and Salancik, 2003).

대학 조직의 일반적 특징으로 간주되었던 일선 교수들의 동업조합적 통제(Clark, 1983: 110-113) 역시 항상 재단 경영진과의 일정한 긴장 속에서 제한적으로 제도화된다. 선행연구들은 ‘재단법인형 대학’의 조직 통제를 둘러싼 갈등에서 이사회와 교원집단의 권한을 압도하는 경향을 지적한다. 특히 일본의 사립대학에서 역사적으로 교원집단의 자치 관행이 상대적으로 저발전한 반면, 경영기구인 재단법인 이사회의 권한이 대단히 강했다는 점이 지적되어 왔다(Clark, 1983: 116-117; 天野郁夫, 2013b: 77-93). 독일에서도 최근 재단법인형 대학(Stiftungsuniversität)으로의 전환이 독일 대학의 사단 자치의 전통에 미칠 부정적 영향에 대해서 우려가 제기되고 있다(Herfürth and Kirmse, 2003; Hensel, 2009). 즉 ‘재단법인형 대학’은 ‘제한된 자치’라는 특징과 선택적 친화성을 지닌다고 할 수 있다.

자산기반(asset-based) 조직으로서의 재단의 재무적 논리와 대학 조직에 내재된 학문적 논리 사이의 긴장이 야기하는 정당성 문제 역시 존재한다. 비영리조직으로서의 재단에서는 소유주에 대한 수익 분배가 이루어지지 않고, 재단의 경제활동은 영리기업의 이윤 극대화 모델로 쉽게 환원되지 않지만, 이

것이 재단이 경제적 이해관계로부터 전적으로 자유롭다는 것을 의미하지는 않는다.³⁵⁾ 특히 거대한 기금자산을 운용하는 대학재단의 경제적 행위는 기본자산을 통한 수익 확보, 후원금의 모집, 영리사업체의 경영 등 대단히 다양한 형태로 이루어지며, 이는 대학의 교육·연구 기능의 지원이라는 명시적 목적과는 별개로 독자적인 경제적 논리로 이루어지는 경우도 많다(베블런, 2014; Hansmann, 1990: 37-39; Weisbrod et al, 2008). 대학재단 설립이 정실적 고용 기회의 확대와 우회적 이윤 획득 등 위장된 영리조직(disguised for-profit)으로서 활용되는 측면 역시 주의 깊게 고려될 필요가 있다(James and Benjamin, 1988: 61-68).

이상의 내용은 대학과 재단법인 양자 사이의 절합(articulation)이 그 자체로 하나의 독특한 현상임과 함께, 20세기 한국 사립대학의 역사적 경험 역시 ‘재단법인형 대학’의 한 전형으로서 탐구될 필요가 있음을 시사한다. 본문에서 상술하듯, 20세기 초 일본 사립 고등교육 법제는 식민지 조선에도 이식되어 사립학교 운영의 틀로 자리잡았고, 해방 이후에도 사립대학을 재단법인 형태로 관리하는 관행은 지속되면서 급속한 대학 팽창을 제도적으로 뒷받침했다. 그런 맥락에서 한국 사립대학은 단순히 일탈적 사례로서가 아니라 동아시아 사립대학의 특징을 잘 드러내는 사례로서, 더 나아가 대학과 재단의 길항관계라는 관점에서 현실의 대학을 이해할 수 있는 매개체로서 파악될 수 있다. 따라서 이를 염두에 두고 한국 사립대학 관련 법제의 발전, 사립대학 설립 주체가 재단법인 형태로 한정되는 역사적 경위, 경영조직으로서의 재단법인과 교육시설로서의 사립대학 사이의 관계, 재단의 자원동원과 각종 경제활동의 형태 등의 문제를 체계적으로 규명할 필요가 있다.

35) 비영리 경제에 관한 논의들은 이윤 극대화(profit maximization)으로도, 이타주의(altruism)으로도 환원될 수 없는 비영리조직 경제활동의 독특한 논리를 규명해왔다(Weisbrod, 1988). 특히 부르디외적 관점에서, 비영리조직의 사업에는 다양한 형태의 사회적, 도덕적, 상징적 자본을 동원하고, 이를 경제적 자본으로 전환하는 복합적 과정이 포함되어 있다. 따라서 명시적으로 표방된 공익적 목적이라는 법적상징적 규정 이면에서 작동하는 다양한 자본 동원의 전략과 이해관계가 작동하는 방식을 포착하는 것이 중요해진다(부르디외, 2005: 199-246; Rannard, 2021).

4. 연구문제 및 분석대상

앞선 내용들을 바탕으로, 아래에서는 본 연구가 다루는 분석대상 및 문제를 보다 구체적으로 제기하고자 한다. 한국 사립대학의 소유·지배구조 문제의 역사적 구성을 살펴보기 위해 1) 정부의 공적 관리정책과 개입의 방식을 소유, 통제, 재정의 영역으로 세분화해서 살펴보고, 2) 사립대학재단의 운영을 각각 재단의 구성과 설립의 측면, 경제적 실천의 측면으로 나누어 해명한다. 그리고 이러한 두 영역이 맞물리는 과정에서 형성되는 3) 사립대학재단을 둘러싼 독특한 정치의 양상을 규명하고자 한다. 여기에 대해 각각 살펴본다.

1) 사립대학재단에 대한 공적 관리정책

사립대학에 대한 정부의 규제 영역은 여러 분야로 나눌 수 있겠지만, 특히 대학의 설립주체인 재단법인에 대한 관리(regulation)의 중요성은 특기할 만하다. 앞서 보았듯 한국의 대학체제는 사립대학의 비중이 높을 뿐 아니라 민간 자원에 대한 의존도 역시 매우 높다는 특징을 가지고 있는데(Levy, 2018; Buckner, 2017; Garritzman, 2016; 박환보, 2008), 이는 고등교육에 대한 저투자와 민간 자원에 대한 지속적 의존의 결과였다. 그러나 이것이 국가 개입의 부재를 의미하지는 않았다. 사립대학 부문이 국공립 부문을 압도하는 중요성을 가지게 될수록, 이를 중앙집권적 교육행정을 통해 표준적으로 관리하고자 하는 시도 역시 강화되었다(Geiger, 1983: 16; Altbach, 1999). 특히 국가 주도의 경제개발 정책이 본격화된 이후에도, 각종 사회 재생산(social reproduction) 부문에서는 민간 자원 동원을 위해 선별적 유인을 제공하고, 이를 관리하기 위한 제도·실천들이 출현했다(장경섭, 2011; Chang, 2019). 요컨대 사립대학에 대한 광범위한 의존과 병행하여 설립주체의 형태, 비용 및 수익 부담 등에 대한 관리 기제 역시 발전하는 경향이 있었던 것이다.

사립대학의 설립주체를 ‘재단법인’으로 한정하면서 사학 부문을 관리했던 제도 형태 역시 이러한 맥락에서 출현했다. 여러 단체의 형태 중 재단법인 제도가 활용된 것은 재단법인의 비영리적 특징을 통해 대학경영의 영리화 문제를 제어하면서도, 독자적 재산 확보 기능을 증시함으로써 재정 부담 역시 절

감하고자 했던 국가 기획의 산물이었다. 더 나아가서 국가기구가 공공성 확보를 명분으로 사법인(私法人)인 재단법인의 영역에 개입, 규제하고자 하는 시도 역시 이어졌다. 결과적으로 정부의 공적 재정 투입은 매우 제한적이었지만, 사적 재단법인의 설립과 운영 전반을 통제하고, 때론 선별적 유인을 제공하는 독특한 관리정책이 형성되었다.³⁶⁾ 이러한 사적 재단법인의 동원 및 관리야말로 공적 재정지출과 책임 확대를 대체하면서, 개발연대 한국 사회정책의 핵심 영역에 자리 잡아 왔다는 점에 주목할 필요가 있다.³⁷⁾

정부의 사립대학재단에 대한 관리는 기본적으로 「민법」과 「사립학교법」 등의 관련 법에 근거하고 있으나, 공식적 법·제도로 국한되지 않는 다양한 행정 기술과 실천, 비공식적 유인기제 등을 포함하는 것으로 이해될 필요가 있다. 아래의 <표 1-1>은 사립대학재단에 대한 관리정책이 구성되는 각각의 하위 영역 및 세부 쟁점, 구체적 개입의 방식들을 각각 재단법인에 대한 소유(ownership), 통제(control), 재정(funding)의 세 가지 차원(dimension)으로 분류하여 정리한 것이다(Bozeman, 1987; Perry and Rainey, 1988).

대상	세부 영역	쟁점들
소유 (ownership)	법인 유형	- 법인 설립근거(공법인/사법인) - 법인의 법적 형태(영리/비영리, 사단/재단/조합) - 특수법으로 별도 규율 여부
	설립자 지위	- 설립자에 대한 준-소유권자로서의 권리 부여 - ‘설립자’의 지위 보장(임원의 종신제, 상속제) - 법인 해산시 잔여재산에 대한 권리 인정
	공적 관리체제	- 정부의 이사 파견 - 관선 임시이사 선임권 및 정이사 선임 방식

36) 교육 등 사회재생산 부문에서 정부와 민간 행위자간 관계에 대해서는 몇 가지 서로 다른 맥락에서 관심이 기울여졌다. 예컨대 1970년대 복지국가의 쇠퇴 이후 공공부문의 규모 축소 및 민간으로의 권한 이양의 맥락에서 나타난 독특한 공-사 협력관계(public-private partnership) 및 거버넌스 기제에 대한 연구가 진행된 바 있다(Salamon, 1987; Smith and Grønberg, 2006; Newman and Clarke, 2009). 더 나아가 미국의 독특한 자유주의적 정치경제 질서에서 이미 19세기 중후반부터 ‘위임 거버넌스’(delegated governance)의 전통이 발전되어 왔던 양상 역시 규명된 바 있다(Morgan and Campbell, 2011, Hall, 2000). 이와 달리 본 연구에서는 한국의 개발자유주의(developmental liberalism)적 사회정책의 맥락(Chang, 2019)에서 나타난 민간 부문의 동원과 관리에 주목한다.

37) 예컨대 대학 팽창에 수반되는 재정 정치에 주목하는 논의들은 고등교육 확대에 따르는 공적 재정부담의 형태, 교육 확대의 폭 등이 20세기 중반 이후 서구 정당정치 및 계급정치의 주요 쟁점이었음을 규명해왔다(Ansell, 2010; Garritzmman, 2016; 하연섭, 2013). 그러나 한국에서는 대학 팽창 및 대중화에 따르는 공급 부담을 민간 부문을 동원하며 해결하는 한편, 재정 부담 역시 가계에 떠넘기면서 이를 탈정치화했다. 반대로 사립대학재단에 대한 관리 문제는 오히려 정치화되는 경향이 있었다.

대상	세부 영역	쟁점들
통제 (control)	법인 운영기구	- 운영기구의 유형 및 권한에 대한 규제 (이사회/평의원회/후원회 등) - 임원 임면권 소재와 정부의 인허가 여부 - 이사진의 인적 구성, 임기, 겸직에 대한 규제 - 외부 조직의 재단에 대한 권한 인정 여부
	재단-대학 관계	- 이사(장)·총학장·교원의 겸직 관련 규제 - 교원 임면권의 소재 - 예산 및 회계 편성권의 소재 - 학교 구성원의 의결 및 심의 권한 제도화
	자산운용	- 설립 인허가 기준 설정 - 회계제도 및 예결산 양식 규제 - 수익용 기본재산 및 수익사업체 운영 규제 - 법인의 자산 전입 의무 규제
	감사	- 내부·외부 감사 제도화 여부 - 정부의 사립대학에 대한 감사 권한
재정 (funding)	재정지원	- 재정지원 유무 및 규모 - 재정지원 형태 및 조건
	조세 지출	- 재단 수익사업 과세 범위 및 세율 - 기부금 손금 산입 범위
	가격 통제	- 학생 납입금 명목 규제 - 납입금 책정액 관련 규제

〈표 1-1〉 사립대학재단에 대한 공적 관리정책의 차원 및 쟁점들

첫째, 사립대학을 운영하는 재단법인의 법적 소유(ownership) 차원과 관련된 관리 문제로, 이는 재단의 사적 성격, 즉 ‘사사성’을 근본적으로 규정하는 최종심급의 영역에 해당한다. 가장 근본적으로는 사립대학의 설립주체를 어떠한 형태로 한정할 것인가, 또 설립자를 법인으로 했을 때 이를 공법/사법의 분할 구도 속에서 어디에 위치시킬 것인가의 문제가 존재하는데, 이에 따라 대학에 대한 소유권적 권리의 행사 주체와 방식이 결정된다. 더 나아가 설립주체를 재단법인으로 한정하더라도 추가적인 쟁점은 여전히 남는다. ‘구성원 없는 조직’으로 명시적 소유권자가 부재한 재단법인 조직에서는, 설립자 및 이사에게 준-소유권적 권한을 부여할 것인지 혹은 이들을 ‘기능적 관리인’으로 볼 것인가가 대단히 첨예한 문제가 된다. 만일 국가가 설립자의 소유권적 권리를 부정하면서 이들을 ‘기능적 관리인’으로 간주하는 논리를 끝까지 밀어붙일 경우, 관선이사 파견 등을 통해 재단을 공적으로 관리하는 것 역시 가능해진다. 요컨대 소유권 차원에 대한 개입은 사적 재단법인의 가장 근본적인 정체성이 구성되는 계기로서 작용한다.³⁸⁾

둘째, 사립대학재단 운영에 대한 통제권 및 재단의 대학에 대한 권한을 둘러싼 여러 쟁점에 대한 관리를 통제(control)의 차원으로 묶어볼 수 있다. 해당 영역에 대한 관리 양상에 따라 인사, 재무 등 재단 경영의 핵심 측면에서, 또한 산하 대학에 대한 권한 행사에서 재단의 경영자들의 사적 재량이 극대화될 수도, 각종 법규에 의한 세밀한 규제가 이루어질 수도 있다. ‘구성원이 부재한’ 재단법인에서는 역설적으로 회원들의 자치조직인 사단법인에 비해 의결기구의 형태와 인적 구성, 그 권한의 소재를 설정하는 것을 놓고 정부와 재단 사이의 줄다리가게 참여하게 이어지는 경향이 있다. 특히 재단법인의 법적 대표이자 운영자로서 기능하는 이사회에 권한을 구체적으로 설정하는 문제는 중요하다. 예컨대 재단 임원의 대학 내 직위 겸직 허용 여부, 대학 내 인사권과 예산편성 권한의 소재, 이사회를 견제할 여타 운영기구의 설치 등에 대해서 여러 형태의 규제가 이루어질 수 있는데, 그 양상에 따라 재단 사업에 대한 통제권 행사 방식이 달라질 수 있다. 사립대학이 재단 조직으로부터 획득하는 조직적 자율성의 범위 역시 이와 깊은 관련이 있다.

셋째, 정부의 사립대학에 대한 직간접적 재정지원의 규모 및 형태, 학생 납입금 등 가격 설정에 대한 관리 영역은 재정(funding)의 차원으로 분류하여 살펴볼 수 있다. 정부가 ‘사립’의 대학에 공적 지원을 할 수 있는지 여부는 그 자체로 독자적인 쟁점이 될 수 있고, 재정지원의 형태 역시 직접적인 정부 재정지출을 통한 지원뿐만 아니라 법인세, 상속세 감면을 통한 조세 지출(tax expenditure) 등 간접적 지원 등 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 따라서 재정지원의 형태와 규모, 그에 따르는 책임성(accountability) 요구 방식을 결정하는 것은 정부와 사립대학재단 사이의 참여한 쟁점으로 부상한다. 사립대학이 학생들로부터 징수하는 납입금 책정 역시 핵심적 관리 영역에 속한다. 정부의 사립대학에 대한 재정지원이 기본적으로 매우 낮은 수준으로 유지되는 가운데, 납입금 책정은 대학의 사적 자율의 영역이 아니라 준-교육재정정책의 지위를 부여받았기 때문이다(윤철경, 1993).

재단법인을 동원·규율하는 복합적인 장치는 전체 고등교육 체제에서 사립대학이 차지하는 비중이 증가하는 것과 비례하여 그 개입 범위와 강도가 점차

38) 한국에서 특히 이 문제가 쟁점이 되었던 것은 1987년 이후 여러 대학에서 본격화된 임시 이사 체제의 ‘정상화’ 과정이었다. 분규 등으로 법인의 설립목적 달성이 어렵다고 판단되는 학교에서 기존 설립자운영자와 관계없는 인물들로 새로운 정이사를 꾸릴 수 있는지는 2007년 대법원의 상지대 판결, 2013년 헌법재판소 판결 등에서 치열한 법적 다툼의 대상이었다(임재홍, 2008; 주영달, 2018).

증가하는 경향을 보인다. 결과적으로 사립대학재단은 법적으로는 기본적으로 사적 법인의 성격을 강하게 띠고 있음에도 불구하고, 각종 공적 관리장치의 효과들을 통해서 재단과 관련된 여러 측면들은 하나의 공적인 사안으로 재구성된다(Newman and Clarke, 2009; 듀이, 2014: 11-17). 다만 정부가 고등교육 공급에서 사립대학재단에 크게 의존하고 이에 대한 일정한 제도적 유인을 제공할 수밖에 없는 한국 특유의 조건에서(Chang, 2019), 이러한 정부 관리의 확대는 지체되거나 특정 영역에 편중된 형태로 불균등하게 발전한다. 요컨대 사립대학재단에 대한 관리정책은 단순히 관료나 통치 엘리트들의 위로부터의 의지를 통해 결정되기보다는, 다양한 행위자 간 경합과 갈등을 통해 구성되는 역사적 산물에 가깝다.

2) 사립대학재단의 운영

법·제도·행정기술을 통해 구성되는 관리정책의 특징을 포착하는 것과 별개로, 분석 수준을 보다 낮추어 개별 사립대학재단의 운영구조를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 동일한 제도적 환경을 공유하는 각 사립대학재단의 운영은 설립주체의 특성과 재단설립의 과정, 자원동원의 구조 등에 따라 다양한 방식으로 나타날 수 있다. 본 연구에서는 구체적 분석 대상으로서 (1) 증여를 통한 ‘설립자’의 재단 구성 및 설립의 동학과 함께, (2) 재단을 매개로 한 독특한 경제적 실천의 양상에 주목한다.

(1) 증여를 통한 ‘설립자’의 재단 구성

증여된 사적 자산을 독자적 조직으로 제도화한다는 재단의 기본적 속성상, ‘설립자’가 각종 자원을 동원하여 재단을 구성하는 설립과정은 이후의 조직 운영에도 중대한 영향을 미친다. 물론 법인화된 이후의 재단은 독자적 조직의 목적과 자원, 외부와 구분되는 정체성을 지닌 하나의 자기생산적 조직으로 기능하며(Teubner, 1988), 이를 토대로 법적으로도 자연인 ‘설립자’로부터 완전히 독립된 실체로서 간주된다. 그렇지만 다른 법인조직과 구분되는 재단법인의 특수성 역시 존재한다. 특히 자산을 증여·출연한 ‘설립자’에게는 재단의 목적 및 정관 설정, 운영자 임명에 대한 폭넓은 재량이 부여되고, 여기에서 구현된 설립 의도가 이후 재단 운영에서 연속적 참조점으로 기능한다(Adloff,

2010; Strachwitz, 2010; 이중기, 2014).³⁹⁾

이러한 재단의 초기 운영에서 ‘설립자’들의 역할은 사립대학 문제에서도 대단히 중요하다. 한국 교육법제의 특성상 사립대학은 재단에 부속된 영조물의 지위에 머물고 있기 때문에, 초기 재단 운영에서 발휘되는 이들 ‘설립자’의 카리스마적 영향력은(베버, 1997: 449-455) 비단 설립 당시뿐 아니라 이후 시점에도 대학 운영을 좌우할 수 있는 변수가 된다. 더군다나 대학체제의 초창기 시점부터 사립대학의 중요성이 두드러졌던 한국의 독특한 역사적 조건에서(김정인, 2018: 4), 주요 사립대학재단의 구성과 운영을 주도했던 ‘설립자’들은 개별 기관뿐 아니라 전체 대학사회 형성에서도 예외적일 만큼 큰 영향력을 발휘할 수 있었던 ‘구조형성적 행위자’(structure-shaping agent)의 위치에 있는 존재였다(김홍중, 2015: 244).

따라서 사립대학재단에서 ‘설립자’의 출연 및 재단 구성과정 및 정관(定款)⁴⁰⁾ 설정을 통해 재단의 기본 구조가 구현되는 과정은 핵심적 분석대상이 된다. <표 1-2>는 본 연구에서 살펴볼 사립대학재단의 초기 설립자의 유형 및 상호 관계, 초기 운영구조에서 설립자 간의 의무와 권한의 설정 방식, 각 유형에서 제기될 수 있는 주요 문제들을 가설적으로 제시한 것이다. 이러한 도식은 재단 구성을 위한 자원동원 과정에서 ‘설립자’가 특정 개인으로 국한되는 것이 아니라 다양한 형태를 취할 수 있고, 또한 설립 당시의 재단 구조 역시 다양한 방식으로 설정될 수 있음을 보여주기 위한 것이다.

39) ‘설립자’에 의한 정관의 설정은 재단 설립 목적을 명문화하고 이를 영속적인 규정으로 만듦으로써, 자산을 증여한 ‘설립자’와 증여된 자산, 그 수혜자 사이의 관계를 구조화하고, 이에 법적 효력을 부여하는 장치가 된다. 따라서 ‘설립자’는 정관의 설정 과정에서 자신의 의지가 재단의 정체성에 지속적으로 반영될 수 있는 안전판을 확보한다(Adloff, 2015: 2004-2005).

그밖에도 ‘설립자’가 통상적으로 초기 재단의 임원진을 지명할 수 있는 권한을 지닌다는 점 역시 중요하다. 이후 재단의 임원진이 스스로 자신의 후임자를 선발하는 관행을 통해서 ‘설립자’의 초기 영향력은 상당 기간 지속된다.

40) 이 글에서는 ‘재단법인’ 및 ‘학교법인’의 기본 규정을 지칭하기 위해 ‘정관(정관)’ 혹은 ‘기부행위’라는 표현을 사용한다. ‘기부행위(寄附行爲)’는 일본 메이지민법에서 재단법인의 기본 규칙을 사단법인과 구별하여 지칭하는 법률용어로서, 식민지 조선의 법인 제도에서도 그대로 활용되었다. 이러한 용법은 해방 이후에도 지속되었는데, 1960년 새로 「민법」을 시행하면서야 재단법인의 규정을 지칭하는 용어도 ‘정관(定款)’으로 변경되었다. 이하 본문에서는 해당 시기 및 적용되는 법제에 따라 ‘기부행위’와 ‘정관’을 번갈아 사용할 것이다.

	개인/가족형 (individual/familial)	법인통제형 (corporate)	연합형 (confederate)
‘설립자’ 형태	개인, 가문 주도의 자산 출연을 통한 설립	교단, 기업 등 단일 조직의 자산 출연을 통한 설립	다양한 단체, 지역사회, 민족적 공동 기획을 통한 설립
초기 운영기구 형태	설립 주도한 개인 및 가족 중심의 이사회 구성	교단, 기업 내의 핵심 관계자에 의한 임원 파견	공동 설립자들 사이의 출연 의무 및 운영권 분배 이사회 외에 의결 및 심의기구 활성화
주요 문제	개인 영향력의 제한 ‘설립자’ 사후의 후임 인선 문제 가족 지배적 경향의 취약한 정당성	설립 단체의 이해로부터 재단의 독자성 확보 후임 임원 인선 과정의 명문화와 절차화	공동 설립자 간의 협력 및 균형의 유지 복수의 운영기구 사이의 견제와 긴장 특정 대리인에 의한 사적 전유 가능성

〈표 1-2〉 유형별 사립대학재단의 설립자, 초기 운영기구, 주요 쟁점

〈표 1-2〉는 재단의 설립자의 유형에 따라 운영기구의 형태 뿐 아니라, 제기될 수 있는 중요한 조직적 문제 역시 달라질 수 있음을 드러낸다. 특정 개인의 자산 출연 및 영향력이 설립 과정에서 강하게 나타날 경우(‘개인형’) ‘설립자’를 중심으로 비교적 단순한 형태의 내부 권위가 확립될 수 있지만, 이러한 카리스마적 인물의 권한을 영속적으로 제도화하는 것이 문제가 된다. 특히 이것이 가족경영의 형태, 혹은 세습제의 형태를 취할 경우 정당성 문제에 취약하다는 약점이 있다(베버, 1997: 453-459). 반면 ‘설립자’가 종교 교단이나 기업 등 탈인격화된 독립 단체로서 존재할 경우(‘법인통제형’) 재단 운영과 외부 설립자 사이의 관계 설정, 명문화된 후임 인선 절차 정비 등에서 여러 문제가 제기될 수 있다. 마지막으로 설립 과정에서 복수의 이해관계자들 사이의 권력 분점이 제도화된 경우(‘연합형’) 각 이해관계자들의 지속적인 협력과 집합적 자산출연을 강제하는 까다로운 내부 과제를 해결해야 하며, 경우에 따라서는 대리인(agent)에 의한 사적 전유에 취약할 수 있다.

위의 내용은 사적 재단에서 ‘설립자’의 권한이 크게 작용한다고 하더라도, 구체적인 설립의 동학에 따라서 그것이 개인 혹은 가족의 배타적 소유권적 논리에 따라 좌우되지 않을 수 있음을, 특히 단체의 연합과 대중적 후원 등에 의해 설립될 경우 재단이 사회적(social) 차원, 심지어는 민족적·국민적(national) 차원에서 공적 의미를 부여받을 수도 있음을 보여준다. 이러한 경우, ‘구성원 없는’ 사적 재단 조직에서 사회적·공적 정체성이 어떻게 구현될 수 있을지의 문제가 첨예한 쟁점으로 부상할 수도 있다.

(2) 재단의 경제적 실천

재단은 사립대학의 형식적 설립자일 뿐만 아니라 재정 기여자로서의 기능 역시 갖는다. 그런데 대학은 “막대한 재산을 보유한 가운데 대규모의 총지출을 행하는 일종의 기업체(corporation)로서, 신경을 써야 할 여러 복잡한 금전적 이해관계들을 빈번하게 가지게 마련”이다(베블런, 2014: 86). 따라서 재단 조직 역시 하나의 영속적 단체로서 운영되기 시작하고, 더 나아가 ‘대학’이라는 거대한 물적·인적 자원의 집합체를 경영하는 순간 “대단히 강한 경제적 이해관심이 단체의 존속에 결부된다”. 따라서 사립대학재단은 자체 자산 운영과 수익사업, 국고 보조금과 기부금, 학생 납입금 등 각종 자산을 운용, 수입원을 확보하는 것에 이해관심을 지니는 경제적 행위자로서의 성격을 강하게 지닌다(베버, 1997: 401; Weisbrod et al, 2008).

그러나 ‘교육’이라는 공익적 목적이 설정되어 있고, 이윤의 외부 분배 역시 제한되어 있는 비영리조직으로서의 사립대학재단의 특성상, 이러한 경제적 실천은 좁은 의미의 경제적 이윤 극대화 논리로 환원될 수 없는 도덕적·상징적 측면 역시 내포하고 있다. 요컨대 재단의 다양한 경제적 실천을 선형적으로 순수한 자본주의적 이해관계(interest)로 축소하지도, 이를 ‘설립자’의 사심없는(disinterested) 헌신으로 신화화하지도 않으면서도, 재단이 다양한 물질적, 상징적 이익을 축적, 분배, 재생산하는 과정을 객관적으로 분석할 필요가 있다(부르디외, 2005: 165-188; 박정호, 2012).⁴¹⁾

우선 재단 ‘설립자’의 출연행위부터 살펴보자. 적어도 법적으로는 ‘설립자’가 재산 출연의 반대급부로서 재단에서 기대할 수 있는 좁은 의미의 경제적 이익은 거의 존재하지 않는다. 그렇지만 이러한 출연행위가 고귀한 미덕과 희생의 산물로, 다분히 신화적으로 해석될 필요 역시 존재하지 않는다. ‘증여’의 사회적 맥락에 대한 많은 논의들이 지적해왔듯, 재단에 대한 출연 역시 여러 복합적인 이해관계와 결부되어 있다(Adloff, 2010; 박정호, 2012; 김주환, 2018). 여기에는 재단 설립을 통한 사회적 위신의 제고(베블런, 2019: 282-296; Collins and Hickman, 1991), 종교적·민족적 정체성의 강화(Anheier and

41) 재단의 각종 경제적 실천과 복합적 이해관계의 차원은 한국 사회정책에 대한 논의에서도 공백으로 남아있던 주제였다. 예컨대 ‘개발자우주의’에 대한 논의는 사회정책 영역에서 국가가 다양한 민간 행위자들을 동원하고, 이들에게 일정한 유인을 제공해주었음을 강조하지만(장경섭, 2011), 민간 행위자들이 지닌 복합적인 이해관계들을 충분히 분석하지 못함으로써 이들이 왜, 어떻게 ‘동원’될 수 있는지를 설명하지 못했다.

Daly, 2007), 여러 사회제도의 경계를 넘나들며 활동할 수 있는 기회의 확보 (맥고이, 2017; 기요, 2013) 등 여러 요소가 포함될 수 있다.

이러한 문화적, 상징적 수준의 이해관계 이외에도, ‘설립자’가 누릴 수 있는 좁은 의미의 경제적 이해관계가 부재한 것은 아니다. 단적으로 재단 설립을 통한 각종 조세 회피 시도는 재단 설립의 패턴에 영향을 미치는 주요 변수로 주목받아 왔다(Jencks, 1987; Holcombe, 2018) 더 나아가 정부 규제역량이 제한적이거나 탈법적 행위가 묵인될 경우, 비영리조직 고유의 ‘이윤의 비분배’라는 조건이 지켜지지 않을 가능성 역시 증가한다. 예컨대 사립대학을 통한 정실적 고용기회, 공사·용역·납품 계약 수주를 통한 이윤 확보, 가족 상속재산화 등은 사립대학의 설립의 숨겨진 동기로서 작용할 수 있다(James and Benjamin, 1988: 63-64). 많은 경우에 사립대학재단은 ‘위장된 영리조직’(disguised for-profit organization)으로서 기능할 수 있는 가능성을 지니고 있다는 것이다(Weisbrod, 1988; 이주호·박정수, 2000).

미시적 수준에서 ‘설립자’의 이해관계를 따지는 것에서 더 나아가서, 조직적 수준에서 사립대학재단의 경제적 실천이 전개되는 양상과 이와 결부된 복합적 이해관계에도 주목할 필요가 있다. <표 1-3>은 사립대학재단의 주요 수입원 및 그 성격을 나타낸 것이다. 여기에서는 재단 기본자산 및 수익사업체 운영을 통한 자체 재정 확보나 ‘소비자’로서의 학생에 대한 비용 수취 등 사실상 이윤 획득에 직접적으로 지향된 영리적 활동뿐 아니라, 국고보조금과 각종 기부금, 그리고 각종 소득에 대해 주어지는 조세감면 혜택 등 비영리조직 고유의 수단으로부터도 수입을 기대할 수 있음을 보여준다.

수입원	자체 재정 (internal financing)	외부 자원 (external resource)		
		학생 납입금	정부 보조	출연금, 기부금
형태	-출연자산 운용 -수익사업체 경영 -설립자/임원 출연	-등록금/수업료 -건축비 등	-직접 재정보조 -조세감면 혜택 등	-외부 기부금 -후원회/기성회비
근거	자체 재정 조달	수익자 개인 부담	대학의 공적 기능	대학의 공적 기능
문제	-수익성 확보 -이윤의 비분배 조건	-학생/가계 부담 -정부 규제	-지원에 대한 책무성 확보	-외부 후원자 의존 -후원기금에 대한 통제권 소재

<표 1-3> 사립대학재단의 주요 수입원 및 성격

이는 사립대학재단의 각종 경제적 실천이 좁은 의미의 영리행위에 몰두하는 형태뿐만 아니라, 그러한 영리적 성격을 부분적으로 부정하면서 자기 조직의 공공적 성격을 법적, 도덕적, 상징적 차원에서 승인받는 것과 대단히 긴밀하게 관련되어 있음을 보여준다(부르디외, 2005: 199-246). 재단의 경제활동에 대해서 강한 도덕경제적 요구 및 비판이 빈번히 제기되는 것도 이와 관련이 있다. 따라서 이러한 재단의 경제적 실천의 근본적 성격을 바탕으로, 개별 재단이 다양한 형태의 자본을 축적, 전환, 인정받는 구체적인 전략들을 분석하는 것은 재단의 운영상을 해명하기 위한 핵심적 방법이 된다(Rannard, 2021; 기요, 2013: 20-38; Barman, 2016: 447-449).

3) ‘재단법인의 정치’

대학교육의 공급이 민간 재단의 동원과 관리에 크게 의존하는 후발 개발주의적 상황에서, 사립대학재단과 관련된 구조적 조건과 개별 행위자들의 실천이 교차하는 접점에서 재단의 제도적 형태와 사회적 위치를 규정하는 문제가 첨예한 갈등으로 부상한다. 즉 사립대학재단은 하나의 고정된 법적 실체라기 보다는 각 행위자들이 여러 형태의 자원을 동원하며 갈등, 경합하는 하나의 장(field)으로서 이해될 필요가 있다. 본 연구에서는 재단법인의 존재 방식을 둘러싸고 다양한 사회세력이 경합하는 가운데 출현하는 고유한 정치의 양상을 ‘재단법인의 정치’(politics of foundation)라 명명하고, 그 구조를 살펴보고자 한다.

‘재단법인의 정치’는, 안하이어와 달리의 개척적 논의를 일부 차용하자면, 비단 제도정치 영역에서 재단과 관련된 사안이 다루어지는 것을 넘어서, 재단에 내재된 보다 근본적 차원의 정치적 성격에 토대를 둔다. 유사-귀족적(quasi-aristocratic) 기구로서 재단이 가진 정치적 본성은 시장의 힘, 민주정치, 더 나아가 외부 이해관계자로부터도 “삼중의 독립”(triple independence)을 누리는 재단의 특성과 깊은 관련이 있다. 그런데 재단은 바로 그 예외적 독립성으로 인해 구체적 활동방식에 대해서 뿐만 아니라 존재 자체의 정당성을 사회적으로 승인받을 필요가 있다. 따라서 현대사회에서 재단의 정당성은 결코 자명한 것이 아니며, 이를 규율하는 법과 제도적 틀의 운영, 광범위한 공적 논쟁을 포함하는 정치를 통해 비로소 규정된다. 각 사회별로 재단의 위상과 기

능이 상이한 것도 이와 관련이 있다(Anheier and Daly, 2007: 3-4).

이러한 논의는 재단법인의 독특한 조직 형태에 뿌리를 둔 고유한 정치적 영역의 존재를 적극적으로 드러낸다는 점에서 매우 유용하다. 그러나 안하이어와 달리가 암시하는 ‘재단법인의 정치’는 주로 재단의 정당성에 대한 제도적 승인이라는 맥락에 국한되어 있으며, 실제 재단을 매개로 벌어지는 다양한 사회적 행위자들의 경합과 갈등 양상을 포착하기 위한 개념적 도구로는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘재단법인의 정치’ 개념의 유용성을 적극 받아들이면서도, 분석적 목적을 위해 이를 구성하는 두 측면을 구체화하고자 한다. 이는 각각 1) 법적으로 소유주 및 구성원이 부재한 사립대학재단의 정당한 통제권을 둘러싼 갈등, 2) 재단을 제반 활동을 ‘공/사’의 범주 도식 속에서 분류하는 문제를 둘러싼 정치로 나눌 수 있다.

(1) 통제권을 둘러싼 경합

한 가지 근본적인 문제는, 법적으로 명시적 소유주가 부재할 뿐만 아니라, ‘구성원’ 자체가 부재한 사적 재단이 대학을 설립·운영할 경우에, ‘학문적 자치’ 기관으로서의 대학의 주요 업무에 대한 통제권, 더 나아가 대학의 설립주체인 재단법인 운영에 대한 권한이 누구에게 있느냐, 또한 이를 어떻게 정당화하느냐와 관련이 있다. 즉 정당한(legitimate) 통제 권한의 소재 및 그 원칙의 문제를 둘러싼 정치적 갈등이 존재한다(베버, 1997: 408-412).

재단의 통제권에 존재하는 구조적 불확실성 문제를 해결하는 관습적(conventional)인 방법은 ‘설립자’의 영향력 하에서 구성된 이사회가 스스로 후임권자를 지명하면서 자기영속적(self-perpetuating) 기구로 존속하는 것이다. 각종 행정권한을 지닌 정부 역시 자산을 출연한 ‘설립자’들의 권한을 인정할 수밖에 없는데, 이러한 후임 임원선출에 관한 인사권은 재단법인이 지닌 사적 성격의 핵심에 위치한 것으로 받아들여진다. 그런데 ‘설립자’로부터 이어지는 이사회의 권한은 재단법인에 대한 통제권뿐만 아니라, 그 부속 시설로서의 대학에까지 미치는 경우가 다분하다(홍덕률, 2006; 정대화, 2014). 결과적으로 사립대학재단은 대학을 소유한 ‘설립자’이자 부분적인 ‘재정적 기여자’임과 동시에, 실질적인 ‘통제권자’로서의 세 가지 기능을 모두 갖춘 조직임을 자처하게 된다.⁴²⁾

42) 사립대학재단의 대학에 대한 ‘설립자’, 통제권자’, ‘재정적 기여자’로서의 기능 분화에 더해, 대학에 대한 ‘통제권’ 역시 교원에 대한 인사권, 자산처분권, 재정 운용에 대한 권한 등으로 세분화될 수 있다. 즉 사립대학에 대한 재단의 ‘소유권’은 사실은 불가분의 개념이 아

그렇지만 두 가지 측면에서 이러한 통제권 행사는 문제가 된다. 첫번째는 ‘설립자’에 종속적인 재단의 수직적 특성과, ‘자치’라는 대학의 문화적 관념 사이의 긴장과 경합에서 비롯된 대학 통제권을 둘러싼 갈등이다. 특히 대학과 함께 교원집단의 규모가 성장하고, 교육 및 연구 활동에 대한 실질적 통제권을 바탕으로 동업조합적 정체성을 강화해감에 따라(Clark, 1983), 대학에 대한 재단의 통제권 역시 문제시되는 경향이 있기 때문이다. 특히 재단에 대항하여 대학의 고유 영역을 확보하고자 하는 시도는 학사와 교원 임용에 대한 자치적 권한, 더 나아가 재단 운영권에 대해 학교 구성원들이 의결 및 심의, 이사 선임 등 각종 권한을 행사할 것을 요구하는 형태로 나타나기도 한다(天野郁夫, 2013b: 77-93). 대학의 통제권을 둘러싸고 출현하는 이러한 경합은 ‘재단법인형 대학’의 고유한 문제에 가깝다.

둘째, 재단이 행사하는 통제 권한과 사립대학에 대한 경제적 기여 사이의 불균형적 관계는 재단법인 이사회 구성 그 자체의 정당성 기반을 침식하는 경향이 있다. 물론 재단이 모든 사업의 재원을 자체 출연을 통해 내부적으로 충당한다는 것은 하나의 신화에 가까우며(Strachwitz, 2010), 다양한 수단을 통해 외부자원을 확보할 수 있음은 앞서 본 바와 같다. 그러나 외부 출자자가 보유 주식에 비례하여 의결권을 행사하는 주식회사와는 달리, ‘설립자’가 유사-소유권자로서의 권능을 지니는 재단법인에서는 외부자원에 대한 의존이 심화되더라도 이것이 자원 제공자의 합법적 영향력 확대로 직결되지는 않는다. 이러한 외부 이해관계로부터의 절연(insulation)은 재단의 조직적 안정성의 원천이기도 하다. 그러나 대학에 대한 ‘재정적 기여자’로서의 정체성을 가지고 있는 재단 조직에서 외부자원에 대한 의존과 그 통제권한 사이의 불균형이 커질 경우(Pfeffer and Salancik, 2003), 재단의 정당성을 둘러싼 갈등 역시 빈발한다. 특히 의존하고 있는 외부자원의 획득이 재단의 공적 정체성에 대한 사회적 인정과 결부되어 있을 경우, 재단에 대한 통제권을 ‘설립자’ 등의 사적인 권한으로 정의하는 것에는 여러 난점이 따른다.⁴³⁾

니라 여러 개의 다양한 기능 및 권리들의 다발로서, 각기 다른 집단에게 분할되는 것 역시 가능하다. 이런 점에서는 법인자본주의에서 사적 소유권이 여러 개의 ‘기능’으로 분할될 수 있음에 주목한 논의들이 참고가 된다(레너, 2011: 240-256).

43) 예컨대 미국의 비영리단체 관련 법제에서 ‘사적 재단’(private foundation)과 ‘공적 자선단체’(public charity)의 경계도 재원의 구성과 관련이 있다. ‘공적 자선단체’ 자격의 경우 재원의 1/3 이상을 다양한 공적 후원자, 정부 보조금 등으로부터 획득할 경우 부여되며, 그에 따라 이사회 구성 역시 다양한 기부자에 개방되어 있어야 한다는 제한이 따른다. 대부분의 미국 사립대학법인 역시 법적으로 ‘공적 자선’(public charity) 단체의 지위를 갖는다(안

이런 맥락에서 재단 이사회에서 지위를 점유하고 있는 세력의 합법적 권위에 의한 통제권(domination by authority)과 각종 경제적 자원을 제공하면서 이를 매개로 조직에 대한 영향력을 행사하는 외부 집단의 권력(domination by constellation of interest) 사이의 대립은(Weber, 1978: 943-944) 사립대학재단의 통제권을 둘러싼 경합에서 핵심적 위치를 차지한다.⁴⁴⁾ 이러한 정당한 지배를 둘러싼 투쟁의 결과에 따라서 사립대학재단의 기능 역시 상이한 방식으로 제도화될 수 있다.

		경제적 기여 (economic contribution)	
		자체 출연	외부 자원 의존
설립자 통제 (control)	직접 통제	출연자 지배	출연 없는 지배
	위임	지배 없는 출연	이해관계자 지배

〈표 1-4〉 사립대학재단의 ‘설립’, ‘통제’, ‘경제적 기여’ 기능의 제도화 형태

〈표 1-4〉는 사립대학의 ‘설립자’로서의 지위를 가진 재단법인에서 통제의 권한과 경제적 기여 사이의 관계가 다양한 방식으로 제도화될 수 있음을 도식적으로 보여준다. 재단법인의 기능을 사립대학의 ‘설립’, ‘경영’, ‘경제적 기여’로, 세 개의 밀접하게 연결되지만 분석적으로 분리 가능한 기능으로 구분해 본다면, 이들 사이의 분화 및 조합 역시 상이한 형태로 이루어질 수 있다. 특히 재단이 사립대학에 대한 경제적 기여 기능을 상당 부분 상실했을 때, 재단의 통제권은 외부 이해관계자들의 참여를 통해 재구성될 수 있는 반면, 오히려 기존 이사회를 중심으로 통제권한이 집중되면서 ‘출연 없는 지배’로 이행할 가능성 역시 존재한다. 본 연구에서는 이렇게 ‘설립자’ 혹은 경영자들의 재단에 대한 통제권이 경제적 출연을 통한 재정 기여 기능과 분명하게 분리되는 현상을 ‘경제적 기여와 통제의 분리’(separation of economic contribution and

하이어·퇴플러, 2002: 272-276).

44) 베버는 조직의 경제적 행위 및 지배구조 사이의 관계를 분석하면서, ‘권위에 의한 지배’(domination by authority)와 ‘이해관계의 배치에 의한 지배’(domination by constellation of interests)의 두 가지 지배 양식을 구분한다. 후자의 경우, 명시적인 ‘권위’를 가지고 지배권을 행사하는 것은 아니지만, 여러 경제적 이해관계들의 배치에 따라 상대방의 자발적 순응의 가능성을 확보하는 형태로 정의된다. 특히 베버는 이해관계에 의한 지배는 권위에 의한 지배로 ‘전환’될 가능성을 제기하면서, 이해관계를 ‘독점’하고 있는 거대 은행들은 채무자 회사에게 대부 조건으로 이사회 경영 참여를 요구하기도 한다는 점을 예로 들고 있다(Weber, 1978: 941-942).

control)로 지칭한다. 이를 통해 출현하는 ‘출연 없는 지배’는 ‘설립자’의 권한을 영속화시키고, 이를 경제적 출연의 부담으로부터도 자유롭게 하면서, 재단 운영에 대한 사적 권한을 극대화할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다.⁴⁵⁾

(2) 공/사 범주와 분류투쟁

또 다른 한 가지 근본적인 문제는 사립대학 및 이를 운영하는 사립대학재단의 성격을 공적인 것(public)과 사적인 것(the private)이라는, 사회를 구분하는 가장 기본적인 이항대립적 범주(Weintraub, 1997)를 통해 어떻게 어떻게 규정하고 분류할지를 둘러싼 경합, 즉 ‘분류투쟁’(classification struggle)이다(Swartz, 2013: 33-39; Barman, 2013). 이는 사립대학재단이 법적으로 사법인(私法人)적인 속성을 지니면서도, 동시에 공공적 성격에 대한 승인을 근거로 한 조직이라는 모호한 특성에 뿌리를 둔 현상으로, 위에서 살펴본 재단의 운영과 지배, 경제활동, 정부 규제를 둘러싼 다른 모든 경합과 관련되어 있는 메타적인 성격의 투쟁(meta-struggle)이라 할 수 있을 것이다.

물론 법적으로는 정부가 아닌 민간 행위자로서 사적 재단이 설립한 대학은 ‘사립’(私立)이라는 범주를 통해 정의되고, 그에 대한 제도적 개입 역시 이러한 구분에 따라 이루어진다는 점에서는 이러한 분류의 문제가 이분법적(dichotomy)으로 간단히 해결될 수도 있다(Bernasconi, 2011). 또한 공적 재원과 사적 재원의 비중, 정부 파견 이사의 몫 등 몇 가지 실증적 지표를 바탕으로 공공성(publicness)과 사사성(privateness)을 영합적(zero-sum)인 관계로 상정, 이를 측정하는 것 역시 가능하다(Levy, 1986: 293-205; Bozeman, 1987). 그러나 이러한 법적 규정, 혹은 객관적 지표의 일부 유용성에도 불구하고, 사립대학재단의 성격에는 보다 근본적으로는 공/사의 이분법적 범주를 넘어서는 요소가 많다는 점(Ciepley, 2013; Marginson, 2007), 따라서 재단의 정체성 역시 이를 상징적 차원에서 공/사 범주를 통해 분류, 의미를 부여하는 실천들로부터 비로소 구성된다는 점에 주목할 필요가 있다.

45) 본 연구에서 사립대학재단의 ‘경제적 기여와 통제의 분리’라 명명한 현상은 주식회사에서의 소유와 경영의 분리와의 대비될 수 있다. 20세기 초 금융자본주의 발달과 함께 주식을 보유한 다수의 소유권자가 출현, 기존의 단일한 소유권이 기능적으로 분화되기 시작했는데, 이는 전문경영인 체제로 이어질 수도 있지만, 기존 소유자들이 적은 지분을 보유하고도 공개적 자본 조달을 통해 독점적 권한을 강화할 수 있는 길도 열려 있었다(Berle and Means, 1933; 이병천, 2013; McDermott, 1991). 그에 비해 이사회가 자기영속적 기구로서 존재하는 재단법인 조직에서 ‘경제적 기여와 통제의 분리’는 ‘설립자’ 등 기존의 운영자들이 자산 출연의 부담으로부터 한층 더 자유로운 상태에서, 실질적으로 사회화된 재단의 자산에 대해서 영속적 통제권을 보유할 가능성을 열어준다.

재단법인의 성격을 공/사 범주를 통해 규정하면서 다른 사회제도적 영역과의 경계를 설정하는 작업에는 여러 상이한 행위자들의 이해와 권력관계가 작용하고 있고, 그 자체로 가장 첨예한 쟁투의 영역이 된다(Maryl and Quinn 2017; Roy, 1999). 조직의 사적 성격을 근거로 재량권을 주장하면서도 자신이 공공적 기능을 수행하고 있음을 승인받아야 하는 재단 측의 이해관계, 법적·재정적 책임을 회피하면서 민간 재단의 사적 이해관계를 활용할 수밖에 없지만 동시에 이에 대한 공적 규제를 관철시키고자 하는 국가권력, 사립대학재단이 ‘민주적 공공성’을 지녀야 함을 강조하는 시민사회의 지향은 재단을 무대로 충돌, 경합한다. 이러한 ‘분류투쟁’은 앞서 살펴보았던 재단 운영의 여러 측면들 - 국가의 공적 규제 범위를 둘러싼 긴장, 재단의 경제활동의 복잡적 성격, 대학/재단에 대한 정당한 통제권을 둘러싼 갈등 등 - 을 관통하면서 이루어진다.⁴⁶⁾

이렇게 보면 한국의 사립대학재단의 성격이 소유, 통제, 재정 등 각각의 측면에서 어떤 경합을 통해서 정의되는지, 그 분류투쟁의 과정을 세밀하게 추적하는 것은 식민지배와 전쟁, 개발주의 정치 등 한국의 압축적 사회변동 과정에서 재단이 지닌 ‘공공성’과 ‘사사성’의 구조를 살펴보는 핵심적인 방법이 된다. 이는 비단 교육사, 대학사적 의미에 국한되는 것이 아니라 한국의 압축적 근대화 과정에서 ‘공적인 것’과 ‘사적인 것’의 의미와 경계를 둘러싼 사회적 경합을 읽어낼 수 있는 지표로서 중요한 의미를 지닐 수 있다.

4) 연구질문 및 시기구분

위의 내용을 바탕으로 본 연구에서는 아래와 같은 구체적인 질문들에 답하고자 시도할 것이다. 연구질문들은 각각 사립대학재단에 대한 관리정책의 구조가 변화하는 과정, 그리고 개별 조직 수준에서 나타나는 사립대학의 운영구조의 특징과 관련되어 있다.

46) 기존 법학 연구들이 학교법인의 성질에 대해 일관된 합의를 도출하지 못한 것도 부분적으로는 여기에서 비롯된 문제로 보인다. 기존 연구들은 학교법인이 본질적으로 사적 재단법인인지, 공법법인인지, 공무수탁사인인지 등에 대해 논쟁해왔으나(이시우, 2012: 812-816), 이는 오히려 사립학교 재단의 성질이 해석, 분류, 구성되는 분류투쟁을 통해 사회학적으로 해명되어야 할 문제에 가깝다(Barman, 2013).

질문1. 각 시기별 사립대학재단 관리정책의 주된 특징은 무엇인가?

질문1-1. 사립대학의 설립을 재단법인 형태로 제한한 역사적 계기는 무엇인가?

질문1-2. 시기별로 영역별 국가 개입의 범위/강도는 어떻게 확대(혹은 축소)되는가?

질문2. 각 시기별 사립대학 운영구조의 형태는 어떻게 변화하는가?

질문2-1. 사립대학재단의 운영구조는 어떻게 구성/변형되는가?

질문2-2. 사립대학재단의 자원 동원 및 경제활동의 양상은 어떻게 변화하는가?

질문2-3. 경제활동의 변화는 재단 운영구조의 특징에 어떤 영향을 미치는가?

질문3. 사립대학재단의 정체성은 이를 둘러싼 정치를 통해 어떻게 재구성되는가?

질문3-1. 재단의 ‘소유’, ‘통제’, ‘재정지원’의 기능은 어떻게 분화/조합되는가?

질문3-2. 재단의 성격은 공/사 범주를 통해 어떻게 정의, 분류, 구성되는가?

위의 질문들을 염두에 두고, 본 연구는 식민지기부터 1970년대 말 개발독재기에 이르는 장기적 시기에 걸쳐 한국 사립대학재단의 역사적 기원과 형성 과정을 살펴보고자 한다. 이러한 장기적 관점은 거시적 사회변동 과정에서 재단의 구조와 위상에서 나타나는 변화를 추적함으로써, 현재적 문제의 계보를 파악하기에 유리하다(Strachwitz, 2010: 13; Borgolte, 2017). 본 연구의 시기적 대상 설정은 식민지 교육체제에서 도입된 법/제도가 현재 사립대학 및 재단을 규율하는 기본 구조의 원형적 기원이라는 점에 주목하면서도, 1970년대 후반의 시점이 되어서는 ‘사사화된 사립대학재단’이라는 측면에서 현재까지 동시대적 문제로 제기되는 한국 사립대학 특유의 소유·지배구조 문제가 비교적 완전한 형태로 출현했다는 가설을 바탕으로 한다.

특히 시기구분과 관련해서 본 연구에서는 1915년에서 1978년까지의 기간을 크게 네 시기로 나누어서 파악한다. 각 시기구분은 사립대학재단 문제의 기원, 변형, 정치화 및 제도화라는 관점에 각각 조응한다. 이는 기존 연구가 일제 식민지배, 미군정의 점령통치와 국가형성, 4.19 혁명, 5.16 쿠데타 등의 정치적 사건을 대학사 서술의 시기 구분 기준으로 활용해왔던 것을 참조하면서도,⁴⁷⁾ 정치사적 시간대와 반드시 일치하지 않는 사립대학재단 문제의 독특한 시간대에 보다 주목하기 위한 시도이다. 본 연구에서 상정하는 각 시기의 기본적 특징 및 구체적인 질문은 아래와 같다.

47) 특히 김정인은 대학에 작용한 주된 권력의 속성을 통해 한국 대학사의 시기를 구분하면서, 1) 식민권력의 시대(1910-1945), 2) 대학권력의 시대(1945-1960), 3) 국가권력의 시대(1961-1979), 4) 시장권력의 시대(1980-2000)라는 틀을 제시한다(김정인, 2018).

(1) 식민지 고등교육체제와 재단법인 법제의 이식 (시기: 1915-1945)

식민지기는 해방 이후의 ‘재단법인형 사립대학’의 기원으로서 매우 중요한 함의를 지닌다. 식민통치 초기인 1910년대에 일본 교육법제가 이식되는 과정에서 1915년 개정시행된 「사립학교규칙」은 사립고등교육의 설립·운영을 ‘재단법인’ 형태로 통일적으로 규율하되, 식민국가가 여기에 대해 강한 규제권한을 지니도록 했다. 해방 이후 사립대학들의 전신학교인 사립전문학교 역시 이러한 법제 하에서 재단법인 형태로 운영되었다. 근대적 고등교육을 수행하고자 했던 개신교 선교회, 조선인 엘리트 등 여러 행위자는 조선총독부와와의 접촉을 통해 재단법인을 설립했는데, 이들 행위자들의 성격, 자원 동원의 방식, 재단의 운영구조 역시 대단히 다양했다. 이를 식민권력의 ‘민족사학’에 대한 통제 의도로 국한하여 이해할 경우, 문제를 지나치게 단순화할 위험이 있다.

그렇다면 왜 식민권력은 조선 내에서 전문학교 등 사립학교 운영에 재단법인의 설립을 요구했는가? 조선총독부의 재단법인에 대한 관리·통제는 어떠한 형태로 이루어졌으며, 그것이 사립전문학교 운영에 미친 효과는 무엇인가? 다양한 학교설립의 주체들은 어떠한 방식으로 설립에 필요한 자원을 동원했으며, 그 결과는 사립전문학교 운영재단의 구조에 어떻게 반영되었는가?

(2) 탈식민·한국전쟁과 재단법인의 구조변동 (시기: 1945-1955)

해방 이후 1950년대 중반까지 이어지는 시기에는 미군정 주도의 자유주의적 교육개혁과 새로운 4년제 사립대학의 팽창 등 여러 중요한 제도적 변화가 나타났다. 또한 농지개혁과 한국전쟁이 초래한 중대한 사회변동과 함께, 농지 중심의 사립대학재단 자산구조 역시 커다란 변화를 겪었다. 그러나 재단법인에 주목하는 본 연구에서는 이러한 변화의 단절적 측면과 함께, 식민지기와와의 연속적 측면에도 주목한다. 특히 재단법인 법제를 통해 사립대학을 관리하는 방식에서는 그간 강조되어 왔던 미국적 제도의 영향력보다는 오히려 식민지 유산이 강하게 투영되어 있었기 때문이다. 따라서 해방 이후 사립대학 중심의 대학체제 형성과정 역시 이러한 식민지 유산의 지속과 변형이라는 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

그렇다면 왜 탈식민과 미군정의 점령통치라는 정치사회적 변동에도 불구하고 사립대학재단에 대한 관리 방식은 사실상 동일한 형태로 유지되었는가? 이러한 제도적 연속성이 해방 이후 사립대학 출현과정에 미친 영향은 무엇인가? 국가형성과 전쟁을 거치며 사립대학재단의 자산구조는 어떻게 전환되었으며,

재단의 경제적 이해관계를 둘러싼 사회적 역학관계는 어떻게 나타나는가? 이것이 사립대학재단의 소유·운영구조에 미친 영향은 무엇인가?

(3) 전후 개혁·혁명·반혁명과 재단법인 문제의 정치화 (시기: 1955-1963)

1950년대 중반에서 4.19와 5.16을 거쳐 1963년 「사립학교법」 제정으로 이어지는 기간은 혁명과 반혁명이 이어지는 정치적 격변과 함께 사립대학재단 문제에 대한 서로 다른 구상과 개입이 격렬하게 충돌했던 시기이다. 한국전쟁 이후 대학의 혼란상을 정비하는 과정은 1955년 「대학설치기준령」 공포를 전후로 본격화되었는데, 1950년대 중반 이후 사회문제화되었던 사립대학재단의 재정운용 및 지배구조 역시 중요한 개혁의 과제로 인식되기 시작했다. 특히 사학의 공공성 강화라는 구호 아래 식민지 법제에 기원을 둔 「민법」에 의한 재단법인을 특수법인 형태로 전환하는 문제가 대두되었다. 이 과정에서 사립대학재단의 인사권, 재정운영권 등의 다양한 권한을 어떻게 재편할지를 둘러싼 정부와 사립대학, 학생·교수사회 사이의 첨예한 갈등이 나타났다.

그렇다면 1950년대 사립대학재단 문제는 당대 사회에서 어떻게 인식되었는가? 사립대학재단 문제가 정치화되는 양상에서 4.19 이후의 시기와 5.16 이후의 시기 사이에는 어떤 연속·단절이 존재하는가? 사학재단 문제가 1963년 「사립학교법」으로 새롭게 제도화되는 과정에서 각 행위자들의 이해관계는 어떻게 반영되는가?

(4) 개발독재기 사립대학재단의 동원관리와 사사화 (시기: 1963-1978)

박정희 정권의 출범으로부터 1970년대 후반 대규모 대학 팽창이 시작되기 직전까지의 시기는 「사립학교법」을 중심으로 한 제도적 틀 내에서 정부와 사립대학재단 사이의 길항관계가 이어졌다. 특히 쿠데타 이후 집권한 군사정부는 한편으로는 기존의 사립학교 운영재단을 ‘학교법인’의 형태로 개편, 국가 통제를 강화했지만, 다른 한편으로는 정부의 재정부담을 최소화하면서, 민간 재단들을 동원하고자 했다. 이러한 ‘개발자유주의’적 사회정책하에서 사립대학재단의 운영구조가 ‘사사화’되고 이것이 사적 재산권 논리를 통해서 정당화되는 과정은 현재 한국 사립대학 소유·지배구조 문제의 직접적 기원이 된다.

그렇다면 5.16 이후 사립대학재단에 대한 국가의 관리체제는 어떻게 재편되었는가? 국가는 구체적으로 어떤 정책 수단을 통해 사립대학에 대한 규율을 강화했는가? 이러한 변화를 권위주의적 국가의 사회통제 시도로 환원할 수 있

는가? 사립대학재단은 이러한 정부 정책에 어떤 방식으로 대응했으며, 그 과정에서 재단의 운영구조는 어떤 식으로 변모했는가? 등록금을 통해 학교 운영에 자원을 제공한 집단들은 어떠한 요구를 드러내는가? 이러한 변화는 재단의 공공성과 사사성이라는 관점에서 어떻게 파악될 수 있는가?

시기	1915-1945	1945-1955	1955-1963	1963-1978
거시적 배경	식민지배 및 전시동원체제	해방, 국가형성과 한국전쟁	전후 복구, 혁명과 쿠데타	개발독재기 사회경제정책
문제	재단법인 법제의 식민지 이식	식민지 재단법인의 유산과 변형	재단법인 문제의 정치화와 개편	재단법인에 대한 동원과 관리
기본적 법제	「메이지 민법」 상의 '재단법인'	식민지 법제의 지속/ 각종 특별법 상의 '문교재단'	새 「민법」 제정/ 「사립학교법」 제정	「사립학교법」 상의 '학교법인'
핵심적 관리정책	제한된 명시적 규제/ 감독청의 재량권	식민지 법제의 연속/ 선별적 인가권 행사/ 자산 전환 특혜	이사회 권한의 분산/ 재정운영 관련 규제	정부 통제 강화/ 명목적-실질적 규제 사이의 괴리
운영구조	운영기구의 다양성/ 연합적 재단운영/ 설립자의 실질적인 재정부담/	다양한 설립운동과 설립자 유형/ 자산구조 전환 실패/	외부 자원 의존/ 재단 통제를 둘러싼 경합과 분규	운영구조의 동형화/ '경제적 기여와 통제의 분리'/ 재단의 사사화
특정적 경제적 활동	자산 출연/ 기부금 모금	농지자산 전환과 귀속재산 불하/ 조세감면 혜택	납입금 징수/ 후원회 재정 의존	납입금 인상/ 제한적 정부 지원
공공성/ 사사성	'민족적인 것'/ 사회적 공공성/ 전시체제기 관계적 동원구조	신생국가의 공적 기구/ 특혜조항의 정당화	정부에 의한 공적 규제 확대/ '민주적 참여' 요구	국가주의적 통제/ 사적 지배권의 보장/ 가족지배와 기업경영

〈표 1-5〉 사립대학재단 문제의 시기구분 및 특징

이상에서 논의한 각 시기의 기본적인 범위 및 특징적 면모들을 도식적으로 요약하면 〈표 1-5〉와 같다. '운영재단'에 초점을 맞춘 이러한 접근은 기존 대학사(史) 혹은 고등교육사회학에서 다루어져 왔던 대학 정책사, 대학 내 연구 및 교육기능의 제도화, 교원조직의 발전, 학생운동 등의 여러 주제를 포괄하지는 못한다. 또한 대학체제의 중요한 구성요소인 국공립대학 부문을 시야에서 배제하는 한계를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 한국 대학사의 각 국면을 재단법인이라는 렌즈로 재해석하여 살펴보는 것은, 현재 시점에서도 시급한 현안으로 부상하고 있는 한국 고등교육체제의 사립대학 의존성 문제를 새로운 시각에서 재검토하는데 일정한 의미를 지닐 수 있다고 기대된다.

5. 연구방법 및 자료

1) 연구방법

본 연구는 한국 사립대학의 구조를 재단법인 제도의 형성과 변형이라는 맥락에서 역사사회학적으로 추적하는 단일사례 연구에 해당한다. 이미 비교역사사회학적 관점에서 각국 비영리부문(nonprofit sector)의 상이한 구조를 그 사회적 기원(social origin)을 통해 해명하는 시도들은 각국의 국가형성 과정, 계급구조, 국제관계 등 독특한 역사적 조건 속에서 특정한 비영리부문 레짐(regime)이 출현한다는 점에 주목해왔다(Salamon and Anheier, 1998; Anheier and Salamon, 1998; DiMaggio and Anheier, 1990). 또한 근대 재단법인의 출현 과정에 대한 비교역사사회학 연구 역시 법학과 경제학적 접근의 한계를 넘어서 재단을 거시적 사회변동과 연결시켜 분석하는 성과를 보여준 바 있다(Adloff, 2010; 2015).

이러한 역사사회학적 관점은 기존 이론적 시각들의 추상성을 넘어서, 사립대학재단을 다양한 행위자들의 이해관계가 충돌하면서 그 범위와 경계, 기능이 확정되는 역사적 구성물로서 파악할 수 있도록 해준다. 특히 역사사회학적 관점은 변수 지향적인 평면적 비교연구의 한계를 넘어서서, 중장기적으로 지속되는 시간대와 사건사적 시간대의 상호작용이나, 특정 국면에서의 행위자간 경합을 통해 도출된 결과가 이후 경로의존적으로 유지되는 역동적인 과정을 분석하는데 유리하다(Mahoney, 2000; Sewell, 2005; 2008). 이러한 관점에서 본 연구에서는 식민통치와 총력전, 국가형성과 혁명, 군정과 개발주의 정치 등 거시적 사회변동이 압축적으로 전개되는 가운데 한국의 독특한 사립대학재단의 구조가 출현하고 변형되는 과정을 추적하고자 한다.

본 연구는 제한적으로는 한국 사립학교 법제 형성에 큰 영향을 미친 일본 사례와의 비교 또는 상호 영향에 대해서도 고려하지만, 기본적으로는 한국의 사립대학재단에 대한 단일사례 연구에 속한다. 단일사례 접근의 경우, 개별 케이스들의 독특성을 드러냄으로써 평면적인 사례 비교의 단점을 극복하는데 유리하다. 특히 한국 사립대학 사례는 국제비교적 관점에서도 그 규모와 비

중, 조직 형태의 측면에서 독특한 유형으로 분류되고 있는 만큼, 단일 사례 연구는 한국의 경험에 대한 심층적인 이해를 넘어서, 추후 체계적인 국제비교 연구의 수행에도 도움이 될 것으로 기대된다.

2) 연구자료

다음으로 본 연구가 활용할 수 있는 자료에 대해 간략하게 개관한다. 재단 법인에 대한 관리정책을 구성하는 공식 법제를 살펴보기 위해서는 주로 「국가 법령정보시스템」을 활용한다. 이를 통해 대부분의 관련 법, 시행령, 시행규칙 등의 변천을 확인할 수 있다. 여기에서 누락된 일부 규정들의 경우, 『조선총독부관보』, 『대한민국 정부관보』나 정부가 발간한 각종 법령집 등을 통해서 확인할 수 있다. 그밖에 정책결정 과정을 보여주는 자료들로 국무회의 회의록, 각종 국회 본회의 및 소위원회 회의록을 참고할 것이다.

정부와 사립대학 및 재단 사이의 관계를 살펴보기 위해서 활용할 수 있는 주요 자료군은 국가기록원에 소장되어 있는 문교부 사립대학 관련 부처의 공문서 자료들이다. 주로 생산기관이 ‘문교부 대학정책실 대학행정과’로 분류된 문서군은 주로 문교부와 사립대학재단 사이의 공문들을 편철한 것으로서, 문교부 등 정부기관에서 하달한 각종 지령들과 통첩들, 또한 사립대학 측에서 올려보낸 각종 인가신청 및 보고용 서류들로 구성되어 있다. 이러한 자료들은 재단을 관리감독하는 문교부와 사립대학재단 사이의 길항관계를 확인하기에 유용하다.

이와 더불어 개별 조직 수준에서 사립대학 및 재단법인의 운영상을 구체적으로 확인해볼 필요가 있다. 이를 위해 대학설립 시점, 재단의 초기 설립과정과 설립자의 유형, 종교적 배경, 재단과 연관되어 있는 여타 사회사업 등의 요인을 고려하여 일부 대표적 대학에 대한 사례연구를 제한적으로 수행할 것이다. 그런데 정책 자료에 비해 개별 사립대학의 소유구조 및 재정을 보여주는 역사적 자료들은 상대적으로 제한되어 있다. 각 대학이 펴낸 대학사 자료가 존재하나, 포함된 자료들이 균일하지 않으며 특히 재단 이사회의 구성과 이사진의 성격, 자산과 재정은운용의 현황을 보여주는 자료들은 누락되어 있는 경우가 대부분이다. 대학사 편찬동기의 특성상 내용의 객관성에 대한 면밀한 검토도 필요하다(한용진, 2002).

국가기록원 소장 공문서 자료는 이러한 대학사 자료의 근본적인 한계를 보완할 수 있는 자료로서도 활용될 수 있다. 문교부 대학정책실에서 생산된 공문서에는 각 사립대학에서 올려보낸 공문에 첨부되어 있는 정관, 자산 현황, 예결산 등의 공문 자료들이 포함되어 있다. 해당 자료들은 많은 경우 특정 시기 개별 대학의 재단 운영구조, 자산운용과 수익기업체 관련 자료 및 예산 편성 내역을 살펴볼 수 있는 거의 유일한 자료이다.

개별 사립대학의 상황 중 학과 및 단과대학 편제, 인가된 정원 수는 학교운영 현황을 재구성하기 위한 기초 정보다. 1965년 공포된 「대학학생정원령」은 매년 인가된 각 대학의 학생 정원을 고시하고 있어서, 이를 종합적 데이터로 재구성할 수 있다. 그 밖에도 공식 정부 발간 자료들이 존재한다. 『조선교육일람』, 『문교통계연보』 등의 통계자료들은 설립주체 별 학교 상황, 학생 수의 증감, 자산규모 등의 개황을 파악하는데 도움이 된다. 그 밖에도 간헐적으로 시행된 정부의 고등교육 기관에 대한 실태조사가 보고서로 출간된 경우가 있는데, 이를 통해 전체 학교의 운영, 행정, 재정상황 등에 대한 상세한 정보를 확인할 수 있다.

그밖에 사립대학 및 재단에 대한 사회적 여론을 살펴보기 위해 ‘네이버 뉴스라이브러리’나 각 언론사가 운영하는 신문기사 데이터베이스들에서 제공하는 당대 언론기사들, 지식인들의 논설을 살펴볼 수 있는 잡지 자료들을 참고했다. 또한 교육정책의 핵심에 있던 관련 인물들의 회고록 등도 공식적 자료의 한계를 보완할 수 있는 사료로서 제한적으로 활용했다.

2장. 식민지 사립전문학교와 재단법인 제도의 이식

2장에서는 일본의 식민지배 기간에 설립되었던 사립전문학교의 운영을 그 설립·운영주체인 재단법인 조직을 중심으로 살펴보고자 한다. 일본의 식민지배 기간에 조선 내에는 여러 고등교육 기관들이 설치되었다. 고등교육 기관은 근대적 지식의 교육과 학력 지위의 배분을 통해서 식민지배를 상징적으로 정당화하는 데 중요한 기능을 수행했다. 조선총독부가 직접 설치한 관립(官立) 학교, 특히 본국 특유의 제국대학을 모방하여 1926년에 설치된 경성제국대학은 이러한 헤게모니적 지배 기획의 정점에 놓여 있었다(정준영, 2009). 그에 비해 사립(私立) 전문학교는 ‘관학’으로 설립된 경성제국대학이나 여타 관립전문학교에 비해 상대적으로 식민지 교육체제 내 위상은 낮았으나, 조선인들의 고등교육 수요를 충족시키는 중요한 통로로 기능했다(윤해동, 2018; 김자중, 2018; 정준영, 2020).

식민지 사립전문학교가 중요한 것은 이들 학교가 해방 이후 출현했던 주요 사립대학의 전신학교였다는 교육사적인 이유 때문만은 아니다. 이 장에서 구체적으로 주목하는 것은 식민지 사립전문학교의 학문구조와 교수진의 활동, 학생의 동태라기보다는 그 운영조직인 재단법인이다. 1915년 「사립학교규칙」의 개정 시행 이후 식민지 교육체제 내에서 사립전문학교를 운영하기 위해서는 근대적 법제도로서의 재단법인의 설립이 요구되었다. 이후 재단법인은 법적으로 사립학교의 ‘설립자’로서의 지위와 함께 학교 시설 및 자산에 대한 소유권을 보유한 조직이었으며, 교원·직원의 고용, 자산의 운영, 사회적 네트워크 형성 등에서 핵심적 역할을 수행했다. 즉 식민지기 사립전문학교의 경험을 살펴보는 것은 재단법인 형태의 조직에 의한 사립대학 운영이라는, 현대 한국 대학체제를 지탱하는 핵심적 제도의 기원을 규명하기 위해 대단히 중요하다고 할 수 있다.

특히 사립전문학교 운영재단의 사례가 흥미로운 것은 근대적 고등교육을 지향했던 다양한 행위자들의 지향과 이들을 체제 내에서 관리하고자 했던 식민당국의 기획이 조정되는 장(field)으로서의 성격을 지니고 있었기 때문이다.

물론 ‘식민국가’ 기구로서의 조선총독부는 공적 가치의 대변자를 자임하면서 재단법인 설립 허가 및 감독권을 독점하는 한편, 각종 법령과 규제를 통해 이를 관리했다. 그러나 사립전문학교 운영재단이 단순히 식민정책의 도구에 그치는 것은 아니었는데, 단적으로 법인화는 식민당국에 의한 통제 가능성과 동시에 사적 재단에 보장된 법적·제도적 권한의 보장이라는 양면적 특성을 지녔기 때문이다. 더 나아가 재단의 설립·운영과정에서 나타난 여러 사회세력 간의 협력과 긴장이 야기했던 효과들 역시 존재했다.

따라서 식민지 사립전문학교 운영재단은 정치사회적 자율성이 근본적으로 제약되어 있는 식민지적 조건에서 법인 조직에 보장된 사적 권한과 공적 권력 사이의 경계는 어떻게 그어지는지, ‘사적인 것’과 ‘민족적인 것’ 사이에서 재단의 문화적 정체성은 어떻게 형성되는지를 살펴볼 수 있는 시금석으로서 분석될 필요가 있다. 이러한 문제의식을 바탕으로, 아래에서는 우선 사립전문학교 재단법인을 규율했던 식민지기 법·제도적 기원 및 그 구조적 특징을 규명한다. 또한 개별 사립전문학교 사례를 통해 재단법인의 설립과정과 내부 운영 구조, 자산과 재정의 운용, 전시체제로의 돌입 이후 나타나는 변화에 대해서 살펴보고자 한다. 이러한 내용은 비단 좁은 의미의 학교사·교육사적 맥락뿐만 아니라, 식민지 사회에서 재단법인을 통해 구성되는 공공성의 구조를 해명하는 데에도(윤해동·황병주, 2010), 더 나아가 해방 이후 한국 대학체제에 남겨진 식민지 유산의 성격을 이해하는 데에도 중요하다고 판단된다.

1. 식민지 고등교육체제와 사립전문학교

1) 식민교육체제의 형성과 사립 고등교육

일본은 청일전쟁과 러일전쟁의 두 차례 전쟁에서의 승리, 1895년 대만의 식민지화, 1905년 조선의 보호국화를 거치며 본격적으로 동아시아 지역에서 식민제국의 길로 접어들었다. 식민지의 본국화, 즉 ‘동화주의’를 표방했던 일본의 독특한 제국주의 지배에서, 식민지 사회의 최소한의 동의를 획득할 수 있는 기반으로 중요시되었던 것은 ‘교육’이었다. 조선총독부를 정점으로 하는

식민권력은 초기부터 교육체제 정비에 주의를 기울였고, 이 과정에서 19세기 후반 이후 일본에서 형성된 근대적 교육제도가 굴절된 형태로 이식되었다. 이러한 식민지 교육제도는 식민지배가 근대적 문명의 시혜를 조선인들에게 안겨 주는 것으로 혹은 ‘혜제모니’적인 것으로 재현되는 수단이 되었다(박명규·김백영, 2009; 정준영, 2009).

그리고 고등교육은 이러한 교육제도 정비 과정에서 하나의 독자적 쟁점으로 부상했다. 전문 지식체계를 교육하며 근대적 전문직·관료를 양성하는 고등교육을 누구에게, 언제, 어떠한 형태로 시행할지는 식민당국과 피식민 집단 사이의 이해관계가 첨예하게 엇갈릴 수도 있는 문제였다. 특히 식민당국의 입장에서 이미 사립(私立)의 형태로 설립되었던 고등교육 기관들을 향후 어떤 형태로 제도화, 체제 내로 편입시킬지의 문제가 중요했다.⁴⁸⁾ 식민화가 진행되는 가운데 조선인 민간사회에서는 최고 수준 학부로서의 ‘대학’의 설립을 지향하는 여러 시도가 나타났는데, 이는 식민당국에게 하나의 중요한 도전으로 다가올 수밖에 없었다.

그 한 갈래로, 1905년 을사조약 이후 전개된 애국계몽운동과 함께 근대 고등교육을 지향하는 사립학교들이 빠르게 설립되었던 것을 꼽을 수 있다. 보성전문학교, 양정의숙, 한성법학교, 대동전문학교 등의 사립법률학교들은 중등교육 수료자들을 대상으로 교육을 실시하면서 전문교육 기관으로서의 정체성을 뚜렷이 드러냈다(한용진·김자중, 2020: 63). 1905년 이용익(李容翊)의 주도로 설립된 보성전문학교의 경우 재정 운용은 대한제국 황실 내탕금에 크게 기대는 등 온전히 ‘민간’ 주도의 학교로 보기 어려운 측면이 많았으나, 설립 당시의 교명은 ‘사립보성전문학교’로 사립학교로서의 정체성을 분명히 했다(배항섭, 2004). 주권을 상실해가는 과정에서 새로운 조선인 엘리트 양성의 지향이 오히려 ‘사립’이라는 법적 틀 속에서 보다 잘 실현될 수 있다는 판단이었을

48) 법적으로 교육기관의 설립주체를 관립(官立), 공립(公立), 사립(私立)으로 구분하는 도식이 처음으로 등장한 것은 1895년 「소학교령」에서부터였다. 그러나 이러한 법적 구분에도 불구하고 실제 학교 운영상 각 범주 사이의 경계는 모호한 측면이 많았고, ‘공’과 ‘사’는 대립적인 개념이라기보다는 보완적인 관계로 이해되는 측면이 강했다(강명숙, 2007: 11). 예컨대 배재학당이나 제중원과 같은 근대 교육기관은 선교사 주도로 설립되었음에도 불구하고 하나의 공적(public) 기관으로 이해되는 경향이 있었다(강명숙, 2007: 6-7).

설립주체에 따른 각 범주의 의미가 분명하게 고착되는 과정은 일본의 초기 식민지배 과정과 함께 본격적으로 진행되었다. 1906년 「보통학교령」, 1908년 「사립학교령」 등에서도 일본 근대 교육법제에서 자리잡은 관립, 공립, 사립의 3분할 범주(長峰毅, 1985)는 그대로 이식되었고, 설립주체에 따라 교육기관을 명확하게 분할하고 차별화된 방식으로 관리하는 관행이 제도화되었다.

것이다.

일본적 근대와는 다른 미국적, 기독교적 근대교육을 지향했던 선교계 학교의 존재 역시 중요하다. 특히 평양지역에서 중등교육을 실시했던 숭실학당은 1906년 합성숭실대학(Union Christian College)으로 개편되며 근대 고등교육, 특히 ‘대학’에 대한 지향을 분명히 했다. 뿐만 아니라 평양 일대 개신교 세력은 네비우스 선교원칙하에서 초등-중등-고등교육을 아우르는 하나의 대안적 교육체계를 형성하면서 지역사회에서 강한 영향력을 구축해나갔다(정준영, 2006; 박명규·김백영, 2009).

결과적으로 이들 경쟁세력으로서의 사립학교는 식민지 고등교육제도 정비에 착수하고 있었던 당국의 입장에서 중요하게 고려될 수밖에 없었다. 식민정책적 의도가 훨씬 직접적으로 관철되었던 ‘관립’학교와 달리, 조선총독부의 주도권 영역 바깥에서 운영되었던 다양한 ‘사립’의 고등교육 기관들을 어떻게 분류하고, 그 위상과 기능을 어떻게 제도화할 것인지, 관공립 학교와 구분되는 독자적 규제 체계를 어떻게 갖추어나갈 것인지가 첨예한 사안으로 떠올랐던 것이다. 그리고 그 과정에서 식민권력과 조선인 사회, 선교회 등 여러 사회세력 간의 갈등과 타협이 이어졌다. 식민지배 초기에 법적으로는 고등교육에서 설립형태별로 ‘관립’, ‘공립’, ‘사립’ 범주의 제도적 분리가 이루어졌지만, 사립학교 문제와 증첩되어 있는 국가와 종교, 식민권력과 피식민 사회의 관계는 여전히 해결되어야 할 쟁점으로 남아있었다.⁴⁹⁾

49) 국가 주도로 근대적 공교육 제도가 확립되는 과정에서 ‘공(public)’, ‘사(private)’의 분화는 일반적으로 나타나는 현상이지만, 비교적 관점에서도 20세기 초 조선의 사례는 몇 가지 점에서 주목할 만하다. 첫째는 이러한 분화 과정이 대단히 단기간에 이루어졌다는 점이다. 예컨대 식민지기 미국의 고등교육 기관에서 공립과 사립의 경계는 대단히 모호했고, 독립 이후에도 주 의회 등 공적 권력은 민간이 설립한 대학에 대한 권한을 가졌다. 다트머스 대학(Dartmouth College) 판결 등 일련의 계기를 거치며 19세기 중후반이 되어서야 ‘사립대학’이 주 의회 권력으로부터 분리되었다(Hall, 1992). 19세기-20세기 중반 라틴 아메리카에서도 고등교육 영역은 국공립 시설에 의한 독점(public monopoly)이 일반적이었다(Levy, 1986). 이에 비해 조선은 식민지배와 함께 공/사 분리가 ‘위로부터’ 단기간에 이루어진 사례에 해당한다.

둘째, ‘사립’ 범주의 내포적 의미가 ‘민족적인 것’과의 강한 연관 속에서 형성되었다는 점이다. 조선에서 ‘사립’이라는 범주는 단지 국가의 공적 권력에 대비되는 ‘사적인 것’의 영역과 등치될 수만은 없었다. 식민당국이 근대적 관료제 기구와 합법적 정치권력을 독점했던 상황에서, ‘사립’에는 민족적인 것, 조선인 사회의 집합적, 공(共)적 노력의 산물이라는 의미가 투영되었기 때문이다(강명숙, 2007; 2015b; 정진숙, 2019).

2) 식민지 사립전문학교의 발전과 그 위상

바로 이런 맥락에서 식민지 사립전문학교에 주목할 필요가 있다. 제국대학이나 관립전문학교 등의 ‘관학(官學)’이 그 설립과 운영에서 식민당국의 기획을 직접 반영했다면, 사립전문학교는 식민권력 외부에서 고등교육을 지향하는 시도와 이를 체제 내에 묶어두고자 했던 식민당국 사이의 복합적 긴장을 내포하고 있었기 때문이다(정준영, 2020: 93-94). 병합 이후 1911년 제1차 「조선교육령」을 공포하며 학제를 정비했지만 정작 고등교육 기회 확대에는 대단히 소극적이었던 조선총독부는,⁵⁰⁾ 1915년 4월 1일 시행된 「전문학교규칙」을 통해 ‘전문학교’ 단계의 고등교육 기관 설립의 근거를 정비했고, 이후 경성 지역을 중심으로 의학, 법학, 공학, 농학 분야의 관립전문학교를 차례로 설립했다. 체제의 경계선에서 독자적 고등교육 지향을 유지해왔던 사립 고등교육 기관들은 ‘전문학교’의 단계에서 체제내화할 것인지 여부를 선택해야 했다. 결국 1917년 연희전문학교와 세브란스의학전문학교를 필두로 하여, 1920년대 보성전문학교, 숭실전문학교, 이화여자전문학교 등 사립전문학교 설립이 이어졌다.

이후 사립전문학교는 식민지 고등교육체제의 중요한 한 축을 담당했다. 1922년 제2차 조선교육령을 계기로 ‘내지연장주의’에 따라 본국과 동일한 위상의 고등교육기관 설립, 특히 ‘대학’의 설립 역시 법적으로는 가능해졌지만, 조선총독부가 설립을 허용했던 대학은 ‘제국대학’으로서의 경성제국대학이 유일했다(강명숙, 2010; 정준영, 2009). 1920년대 전개된 민립대학설립운동이 존재했고, 사립전문학교 관계자들 역시 대학 승격 시도를 1940년대까지 단속적으로 이어갔지만, 식민당국은 이를 허용하지 않았다. 결과적으로 제국대학과 전문학교, 관/공립과 사립의 이중적 위계구조를 특징으로 하는 식민지 고등교육체제는 1945년까지 계속 유지되었는데(윤해동, 2018; 김자중, 2018), 그중 사립전문학교는 제도적 위계는 가장 낮았으나 교육열의 상당 부분, 특히 조선인들의 고등교육 지향을 흡수하는 제도로서 대단히 중요한 의미를 지니고 있었다. 식민당국 역시 사립전문학교를 관리·규제하는 한편, 이를 식민국가의 연장(延長)으로서 적극 활용하고자 했다. 민족적 교육기관과 식민지배의 도구 어

50) 1911년 8월 공포된 ‘제1차」 「조선교육령」에는 ‘전문학교’에 대한 규정이 존재했으나, 정작 전문학교 설립에 필요한 세칙은 제정되지 않았고, 실제 ‘전문학교’의 설립 인가 역시 이루어지지 않았다. 따라서 기존에 ‘전문학교’, ‘대학부’ 등의 이름을 달고 운영되었던 사립기관들의 위치는 사립의 각종학교 정도로 남아있을 수밖에 없었다(조은진, 2015: 316-322; 김자중, 2018).

는 하나로 환원할 수 없는 사립전문학교의 복합적 성격 역시 여기에서 기인했다(정준영, 2020: 93-94).

	1910년대	1920년대	1930년대	1940년대
제국대학		경성제국대학(1926) [경성제대예과(1924)]		
관공립 전문학교	경성의학전문학교 (1916) 경성법학전문학교 (1916) 경성고등공업학교 (1916) 수원고등농림학교 (1918)	경성고등상업학교 (1922)	대구의학전문학교 (公, 1933) 평양의학전문학교 (公, 1933) 경성광산전문학교 (1939)	부산고등수산학교 (1941) 경성사범학교 (1943) 평양공업전문학교 (1944) 대구농업전문학교 (1944) 함흥의학전문학교 (公, 1944) 광주의학전문학교 (公, 1944)
사립 전문학교	동양협회경성 전문학교 (18) 세브란스연합 의학전문학교 (1917) 연희전문학교 (1917)	보성전문학교 (1922) 송실전문학교 (1925) 이화여자전문학교 (1925) 경성약학전문학교 (1929)	경성치과의학전문학교 (1930) 중앙불교전문학교 (1930) 대동공업전문학교 (1938) 경성여자의학전문학교 (1938) 숙명여자전문학교 (1939)	명륜전문학교 (1942)

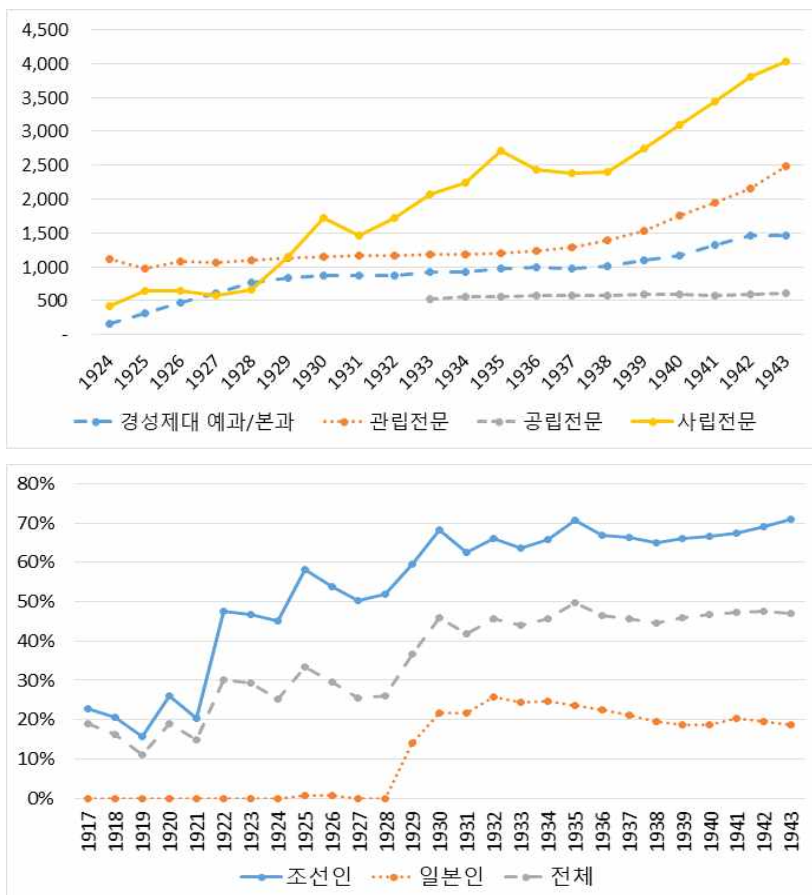
〈표 2-1〉 식민지 조선 내 고등교육 기관 설립 추세

- 출처: 정준영(2020)의 〈표1〉을 수정, 재구성
- 주: 괄호 안은 설립연도

위의 〈표 2-1〉은 식민지기 설립되었던 고등교육 기관을 각각 제국대학과 관/공립전문학교, 사립전문학교로 나누고, 그 시기별 설립추세를 개략적으로 살펴본 것이다. 전체적인 패턴을 간략하게 살펴보자. 1915년 「전문학교규칙」 공포 이후 1910년대 조선총독부는 관립전문학교를 중심으로 고등교육 기관을 확충해나갔고(조은진, 2015), 사립전문학교의 경우 1917년 기독교계 연희전문학교와 세브란스연합의학전문학교만을 인가했을 뿐이다. 보성전문학교, 송실전문학교, 이화여자전문학교 등 기존에 운영되던 사립고등교육 기관들이 전문학교로 차례로 인가를 받은 것은 2차 조선교육령 시행 이후인 1920년대의 일이었다.

1930년대는 사립전문학교 확대의 또 다른 계기였다. 2차 조선교육령 시행 이후 고등보통학교 등 중등교육 규모가 확대되면서 상위 단계 교육에 대한 진

학 수요 역시 빠르게 증가했는데, 이것이 1930년대 들어 다시 전문학교 확대를 이끄는 힘으로 작용했던 것이다. 비록 관립전문학교에 비해 진학 경쟁률은 낮았지만, 사립전문학교들은 이 시기에 입학정원을 빠르게 확대하는 한편, 문부성 지정학교 등의 자격을 획득하면서 일본 제국권역의 교육체계 내에서의 지위를 보다 확고하게 해나갔다(김자중, 2016; 2018). 만주사변 이후 전시체제로의 이행은 전문학교 확대의 또 다른 기점이었다. 관·공립 전문학교의 설립이 광공업과 의학 등 분야에 집중되었다면, 사립전문학교의 경우 공업·의학 분야와 함께 불교·유교 등 비기독교 전통종교계 학교들의 설립이 두드러졌다. 후자의 경우에는 후술하듯 조선총독부의 식민정책적 판단이 강하게 작용했다.



〈그림 2-1〉 고등교육기관 유형별 재학자 규모

〈그림 2-2〉 민족별 전체 고등교육기관 중 사립전문학교 재학자 비율

- 출처: 「朝鮮總督府統計年報」(1917-1942년), 「朝鮮諸學校一覽」(1943년)

이러한 설립의 패턴에서 볼 수 있듯, 사립전문학교는 특히 1920-30년대 식민지 고등교육 기회 확대에서 상당히 중요한 기능을 수행했다. 이러한 사립전문학교의 위상은 재학생 규모를 통해서도 잘 드러난다. <그림 2-1>과 <그림 2-2>는 1920년 이후 각 기관 유형 및 민족 구성별 고등교육 재학생 수를 나타낸 것이다. 여기에서 볼 수 있듯, 1920년대 중후반 이후 재학자 규모가 대폭 증가하기 시작한 사립전문학교 부문은 1930년대 후반 전시체제기로의 이행 과정에서도 관공립 전문학교의 팽창과 함께 지속적으로 확대되었다(강명숙, 2021; 김자중, 2018). 1920년대 ‘조일공학(朝日共學)’ 정책 추진 이후 관립전문학교가 차츰 일본인 학생들의 입학비율을 높아갔던 것에 비해(조은진, 2015) 사립전문학교는 계속 조선인 교육기관의 성격을 강하게 띠었다는 점 역시 확인할 수 있다. 특히 1930년대 후반 이후 전체 조선인 고등교육 재학자 중 사립전문학교 재학자의 비율은 70% 내외 수준을 기록했다.

이렇게 보면 양적인 규모로만 보았을 때, 식민지 고등교육체제는 사립전문학교 제도를 통해서 전체 고등교육 수요, 특히 조선인 수요의 상당 부분을 흡수하는 형태였다. 제국대학을 정점으로 하는 관립 고등교육기관은 식민권력이 구축한 위계적 교육체제 내에서 분명한 우위를 점하고 있었으나, 무엇보다 관립학교는 상당한 재정적 부담을 요구했기 때문에 관학의 확장만으로 식민지 내 고등교육 수요에 부응하기는 사실상 불가능했다(정준영, 2009; 김자중, 2018: 140-143). 따라서 1920년대 중반 이후 빠르게 늘어난 진학 요구에 대해서 조선총독부는 재정투입을 통해 관립학교를 설립하는 대신에, 민간의 움직임을 선별적으로 수용하면서 사립전문학교를 설립하는 방식으로 대응할 수밖에 없었다. 식민지 고등교육체제는 제국대학과 전문학교, 관/공립과 사립 사이의 이중적 위계를 특징으로 했을 뿐 아니라, 1930년대 이후에는 ‘사립의 존적’(private-dependent) 체제로서의 특징을 분명하게 나타내고 있었다.⁵¹⁾

51) 아마노 이쿠오는 전전(戰前)기 일본의 사립전문학교 및 사립대학이 제국대학을 정점으로 하는 관학 부문이 흡수하지 못하는 고등교육 수요를 적은 재정부담으로 흡수하면서, 특히 사회경제적 수요에 부응하는 전문직업 교육을 수행하는 ‘아래로부터의’ 고등교육 기관으로서 중요했음을 강조한다(天野郁夫, 1986: 19-20; 2013a: 383-394). 식민지 조선의 사립의 존적 고등교육체제는 부분적으로 일본적 고등교육 법제가 동일한 형태로 이식된 결과였다.

그러나 ‘사립전문학교’가 관학을 상회하는 규모로 확대된 것은 일본 제국 식민지 중에서도 조선에만 나타난 독특한 현상이었다. 단적으로 대만의 경우 식민지기를 통틀어 단 1개의 사립전문학교만이 설립되었을 뿐이다(정준영, 2020: 96-97). 따라서 이는 애국계몽운동 등으로 이어진 근대교육 지향, 개신교 선교회 세력이라는 대항 세력의 존재 등 조선의 독특한 조건을 통해서 보다 구체적으로 해명되어야 할 문제에 가깝다.

2. 식민지 재단법인에 대한 법·제도적 관리와 사립전문학교

그렇다면 조선총독부는 사립전문학교의 설립과 운영을 구체적으로 어떤 법·제도를 통해 규율했는지 살펴볼 필요가 있다. 이때 주목할 필요가 있는 것은 전문학교 제도 시행 시점부터 이미 사립전문학교의 설립자를 근대적 법인(法人) 제도의 일종인 ‘재단법인’으로 한정했다는 점이다. 앞서 언급한 1915년의 「전문학교규칙」의 공포는 ‘대학’의 설립을 지향했던 여러 시도들을 차단하고, 이를 1차 조선교육령에 규정된 ‘전문학교’의 설립으로 유도하는 조치였다(정준영, 2009: 64-68). 이와 함께 사립전문학교의 설립주체에 대한 규정 역시 보다 구체화되었다. 「전문학교규칙」과 같은 날 개정 시행된 「사립학교규칙」은 사립학교에서의 종교교육을 금지한 조치로 잘 알려져 있는데(이명실, 2008; 안유림, 2018), 이와 함께 “전문교육을 하는 사립학교 설립자는 학교를 설립 유지하기에 족한 재산을 가진 재단법인일 것을 요한다”는 규정을 통해서 사립의 전문교육 기관의 설립주체를 재단법인으로 한정했던 것이다.⁵²⁾

1915년의 「사립학교규칙」은 사립 고등교육기관 설립주체의 자격 및 형태에 대한 식민당국의 규제에서 하나의 중요한 계기가 되었다. ‘사립’(私立)이라는 용어에서 보듯, 이는 기본적으로 설립주체가 국가나 지방 행정기구가 아니라 사적 주체(私人)라는 것을 의미하는 규정이었다. 그런데 조선병합 전후에 공포된 사립학교 관련 규정인 1908년 「사립학교령」과 1911년 「사립학교규칙」은 학교의 ‘설립자’의 형태에 대해서 별다른 규제는 하지 않고 있었다.⁵³⁾ 즉 1915년의 「사립학교규칙」은 다소 급작스럽게 사립전문학교의 설립자를 ‘재단법인’으로 한정하면서, 기존의 사립 고등교육기관들이 ‘전문학교’로 인가받기 위해서는 재단법인 구성이 필요함을 선결조건으로 내걸었다는 점에서 기존 사

52) 「朝鮮總督府官報」, 第789號 (1915.3.24)

53) 1908년의 「사립학교령」의 제8조는 다음과 같다. “설립자, 학교장, 교원자격에 대한 제한 대상은 다음과 같다. 1. 금고 이상의 형에 처해졌던 자. 단 특사복권된 자 제외. 2. 징계처분에 의해 면관되고 2년이 경과하지 않은 자. 단 징계가 면제된 자 제외. 3. 교원허장 환수 처분을 받고 2년이 경과하지 않은 자. 4. 操行 불량으로 인정할 자.” 1911년 공포된 「사립학교규칙」은 이러한 규제를 한층 강화하여, 위의 내용에 해당하는 학교장·교원에 대해 그 해고를 명령할 수 있음을, 또한 설립자가 이에 해당할 경우 학교 설립인가를 취소할 수 있음을 규정했다.

이러한 규정은 일본 본토의 1911년 개정 「사립학교령」의 내용과 유사했으나, 학교장과 교원만을 대상으로 했던 본국의 법령과는 달리 ‘설립자’에게까지 이를 적용했다는 점에서 통제적 요소가 강화된 것이었다.

립학교 규제법령과 차별화되었다.

이러한 재단법인 설립 의무화의 의미를 어떻게 이해해야 할까? 선행연구들은 재단법인 설립 의무가 조선 내 사립전문학교 설립을 억제하기 위한 수단으로 활용되었음을 강조하는 경향이 강했다. 그러나 식민당국의 통제 의도를 선택적으로 전제하기보다는, 우선 일본적 고등교육 법제의 이식과 변형이라는 맥락에 주목할 필요가 있다. 1915년 「사립학교규칙」에서 사립전문학교 설립에 재단법인 구성을 요구한 것은 기본적으로 일본 본국에서 1911년 개정된 「사립학교령」에서 확립된 원칙이 시차를 두고 식민지 조선에 그대로 이식된 것에 가깝기 때문이다.⁵⁴⁾ 따라서 우선은 문제를 다소 우회해서, 일본 본국의 20세기 초반 교육정책에서 사립학교의 설립자 문제가 어떻게 다루어져 왔는지, 왜 여러 근대적 단체 형태 중에서 재단법인 제도가 활용되었는지, 그 맥락을 조금 더 따져볼 필요가 있을 것이다.

1) 사립전문학교의 재단법인화: 모델로서의 일본 법제와 식민지 이식

일본 특유의 고등교육 제도로써 ‘전문학교’는 제한된 관립학교 입학기회를 보완하는 기관으로 기능하면서 1870년대 이후 그 규모가 빠르게 확대되었는데, 이미 1878년에 공립·사립을 통틀어 모두 62개교에 달할 정도였다. 그런데 전문학교들의 교육내용 및 기관 수준의 내부 편차에는 상당히 심했다(天野郁夫, 1986: 25-35). 이는 부분적으로는 일본 정부의 사립전문학교에 대한 느슨한 법적 규제의 결과물이기도 했다. 이미 1872년 공포된 「학제(學制)」가 국가주의적 교육 원칙 및 학교에 대한 통제방침을 천명하고 있었지만, 사립전문학교의 설립 인허가에 관해서는 사실상 ‘자유방임주의적’ 정책에 가까울 정도로 느슨한 규제를 적용하고 있었기 때문이다.⁵⁵⁾

54) 선행연구들, 특히 개별 학교사(史) 서술은 사립전문학교 설치에 재단법인 설립을 요구한 조선총독부의 정책을 사립학교, 특히 기독교계 학교에 대한 간섭과 통제로, 혹은 전문학교 설립을 억제하고 심지어 방해하기 위한 장벽으로 다소 단순하게 이해하는 경향이 강했다. 한용진·김자중(2020)은 1915년 「사립학교규칙」이 일본의 1911년 「사립학교령」 개정 내용을 반영하고 있다는 맥락을 지적하고 있으나, 본국과는 달리 조선에서는 이것이 ‘의도적 장벽 쌓기’에 가까웠다고 주장한다.

55) 1879년(메이지12)의 「교육령」은 사립학교의 설치와 폐지 시에 부지사(府知事), 현령(縣令)에게 ‘개신’(開申)하도록 되어 있어서, 사립학교 설치에 있어서 사실상 ‘자유방임주의’적 태도를 취하고 있었다. 1880년 개정된 「교육령」에서는 이를 수정하여 사립학교 설립에는 부지사·현령의 ‘인가’를 요청하고 있었으나, 설립 주체를 제한하는 별도 규

이런 상황에서 전문학교, 특히 사립전문학교의 조직 및 운영구조는 설립주체의 성격에 따라 다양한 형태로 나타났으나,⁵⁶⁾ 학교 경영 규모가 커지고, 창설자들의 인적 은퇴 시점이 도래하며 조직 변화의 필요성이 여러 학교에 공통적으로 제기될 수밖에 없었다. 특히 물적(物的) 측면에서는 시설·설비와 자산 규모의 확대 및 계획적 운용의 필요성이, 인적(人的)인 측면에서는 기존 설립자 집단과 새로 형성된 전임교원 집단, 동창회 등의 졸업자 집단 사이의 관계를 조정할 필요가 있었다. 요컨대 사립전문학교를 하나의 공식적, 영속적 조직체로서 탈바꿈할 필요가 있었던 것이다(天野郁夫, 2013b: 81).

이런 맥락에서 1898년 「민법」(‘메이지 민법’)의 시행을 계기로 사립전문학교들이 선택한 전략은 법인화였다. 대체로 독일 민법의 체계를 수용한 메이지 민법은 법인(法人)에 관한 규정을 상당히 자세하게 규정하고 있었는데(문준영·이승일, 2012: 411-418), 이를 통해 근대적 법인제도가 일본에 본격적으로 시행되었다.⁵⁷⁾ 그중 문부성을 주무관청으로 하는 법인에 관한 행정 제반 사항은 다음해인 1899년 문부성령 제39호 「문부대신의 주관에 속한 법인의 설립 및 감독에 관한 규정」을 통해 규정되었다. 해당 법령은 1930년대 중반 개정 이전까지 전문학교를 포함한 사립학교 운영법인을 규율하는 근거가 되었는데, 학교 관계자들은 바로 이 「문부성령 제39호」에 규정된 절차에 따라 법인화 절차를 밟아나갔다.⁵⁸⁾

그런데 당시 사립전문학교들의 법인화 결정은 외부적 규제를 통해 강제된 것이 아니라 내부적 필요에 따라 이루어진 것이었다. 1899년의 「사립학교령」(칙령 제359호), 1903년 「전문학교령」을 통해 사립전문학교를 규율하는 법제가 차례로 갖춰졌지만, 여기에서도 학교의 설립주체에 대한 별다른 제한은 존

정은 존재하지 않았다(藤井啓吾, 2006a, 53-55)

56) 당시 일본 사립전문학교의 조직 및 운영구조에 대해서는 아마노 이쿠오의 연구를 참조할 수 있다(天野郁夫, 2013b: 79-80). 특히 아마노는 당시 사립전문학교의 초기 운영구조가 교육과 경영, 교무(敎務)와 교무(校務)가 미분화되어 있었다는 특징을 강조한다.

57) 또한 1898년의 「민법시행법」(법률 제11호)에서는 “민법 시행 전부터 독립의 재산을 가진 사단 또는 재단”이 “민법 제34조의 목적”을 가진 것일 경우, 주무관청의 인가에 의해 법인으로 설립되도록 하고 있었다. 이는 「민법」 제34조의 신설 공익법인이 주무관청의 ‘허가’를 받아야 했던 것과 비교하여, 기존의 실질적 단체성을 입증하면 자연스럽게 법인으로 인가해주는 방식이었다(안유림, 2018: 97-98). 와세다대학, 니혼대학, 국학원대학이 이에 해당했다(藤井啓吾, 2006b).

58) 문부성령 제39호에서는 법인의 설립요건으로, 사단법인의 경우 정관(定款)과 자산총액, 사원 수를, 재단법인의 경우 기부행위(寄附行爲)를 지방장관을 통해 문부대신에게 제출, 허가를 받게 되어 있었다(제1조). 또한 법인의 매 사업년도 보고의무에 대한 규정, 지방장관의 감독통제권 등에 대한 내용을 포함했다.

재하지 않았기 때문이다.⁵⁹⁾ 설립주체 형태에 대한 별도의 법적 제한이 없었기 때문에, ‘인적 결사’(사단) 또는 ‘기부된 기금’(재단) 형태의 법인화 역시 모두 가능했다. 예컨대 1911년 이전에 법인화된 사례를 꼽아보면, 1898년 와세다 대학(사단법인), 1900년 도시샤(재단법인), 1903년 도쿄법학원대학(주오대학 전신, 사단법인), 1904년 메이지가쿠인(재단법인), 1905년 일본여자대학교, 메이지대학(재단법인), 1907년 게이오기주쿠(재단법인) 등으로 각 학교의 선택은 달랐다(大迫章史, 2004: 88). 법인 형태의 선택은 학교설립자 집단의 성격 및 운영관행 등에 따라 나뉘었을 것인데, 1911년 「사립학교령」 개정 이전에도 ‘재단법인’ 형태로 인가받는 것이 대체로 일반적였다.⁶⁰⁾

그렇다면 법인화 이후 정부와 사립전문학교의 관계는 어떻게 달라졌을까? 일반적으로는 사립학교의 법인화에는 양면성이 있었다. 즉 한편으로는 단체의 법인격을 인정받으며 자산이나 시설 등에 대한 권리설정이 가능해졌고, 조직으로서의 자율성 역시 강화될 수 있었으나, 다른 한편으로는 사립학교의 재무, 인사 등의 여러 측면이 당국의 관할과 통제에 노출되는 양면성이 존재했다.⁶¹⁾ 이러한 일반론적 규정을 넘어서기 위해서는 당시 사립전문학교 및 그 운영법인을 규율하는 법·제도를 통해 당국의 통제가 작동하는 양상을 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 사립전문학교에 대한 규제 구조는 이원적 체계, 즉 교육시설로서 ‘전문학교’에 대한 법령(「사립학교령」, 「전문학교령」, 「공사립전문학교규정」)과, 학교의 설립주체인 사인(私人)으로서의 공익법인(公益法人)에 대한 법령(「민법」, 「문부성훈령 제39호」)으로 나뉘어진 형태였다. 시설로서의 학교와 사적 설립자를 구분하여 별도 법체계로 규율하는 것이 전전 일본 사립학교 법제의 기본적 특징이었다.

59) 1903년 「전문학교령」은 전문학교를 ‘중학교 또는 수업연한 4개년 이상의 고등여학교를 졸업한 자 또는 그에 상응한 학력을 가진 것을 검증받은 자’를 입학시키는 교육기관으로 규정함으로써, 그간 대학 승격을 지향했던 전문학교의 움직임에 “찬물을 끼얹는” 것이었는데(天野郁夫, 1986: 38-39), 여기에서도 “私人은 전문학교를 설립할 수 있다”고만 규정되었다. 따라서 설립자의 법인 여부 및 그 형태와 관계없이 사립전문학교 설립이 가능한 구조였다.

60) 다만 ‘사단법인’과 ‘재단법인’ 양자로 인가받는 것 사이에 실질적인 차이가 존재했는지는 의문이다. 사단법인으로 하더라도, 법인의 ‘사원’의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 그 실질적 운영구조가 재단법인과 크게 다르지 않을 수도 있었기 때문이다. 예컨대 대표적으로 사단법인 형태를 취했던 와세다대학의 ‘사원’은 오쿠마 시게노부(大隈重信)를 비롯한 설립자 집단 5-10인으로 국한되었고, 모두 종신제였다. 그리고 이들 사원들로 구성된 ‘사원회’가 법인의 최고 의사결정기구였다(戸村理, 2017: 28-31). 즉 사단법인이라 하더라도 교원을 포함한 학교 구성원의 ‘자치’라는 관념과는 거리가 멀었다.

61) 특히 기독교계 사립학교의 경우 종교단체의 제도화 및 종교교육의 지속 여부를 판단하는 과정에서 법인화 및 전문학교로의 인가에 수반되는 딜레마가 한층 더 컸다(大迫章史, 2004).

둘째, ‘학교’와 ‘법인’에 대한 규제로 각각 구분되는 규제 체계는 이원적일 뿐만 아니라, 그 규제 강도 역시 내용에 따라 비대칭적이었다. 전자의 경우 「전문학교령」, 「사립학교령」은 학교 설립에 대한 문부성의 인가권과 학교 폐쇄 명령 등 사립학교의 설립·폐지에 대한 내용 뿐 아니라, 교장·교원에 대한 자격 제한 및 인가취소, 교과목 및 종교교육 등 교원과 교육내용에 대한 상당히 포괄적이고 강한 규제를 포함했다. 그에 반해 1900년대 초의 시점에서 교육시설과 자산 등 학교의 물적 요건에 대한 규제는 사실상 거의 이루어지지 못했다.⁶²⁾ 학교 설립자인 법인에 대한 정부 규제 역시 상대적으로 느슨한 편이었다. 「문부대신의 주관에 속한 법인의 설립 및 감독에 관한 규정」은 지방장관에게 법인의 업무에 대한 감독권을 부여하면서, 법인의 규정, 임원, 재산목록 등에 대한 보고 의무를 담고 있었다. 그러나 법인의 운영구조 및 의결기구의 구성, 회계 양식, 수익사업 운용 등에 대한 세부적 사항들은 마련되지 않았다. 요컨대 학교의 시설·설비, 법인의 재무 및 인사 등의 측면은 사적 자율의 영역에 상당 부분 맡겨져 있었다고 해도 지나치지 않았다.

이러한 이원적·비대칭적 규제구조는 국가주의적 교육체제에서 학교교육 전반에 대한 면밀한 통제가 필요했지만, 정작 교육에 대한 국가 재정지출은 제한적이어서 민간의 사학 설립에 기능적으로 의존할 수밖에 없었던 모순적 상황을 반영했다. 기본적 자산과 설비조차 갖추지 못한 사립학교가 학생들을 다수 모집, 수업료 수입의 극대화를 목표로 하는 ‘영리기업’ 형태의 경영이 확산되어 갔으나, 이를 적극 규제하기 어려웠던 것도 여기에서 기인했다(長峰毅, 1985: 20), 이렇게 정부의 실질적 규제범위 바깥에서 이루어지는 사립전문학교의 경영행태는 1908년 취임한 문부대신 고마쓰바라 에이타로(小松原英太郎)를 비롯한 통치엘리트 집단에게 중요한 문제로 인식되기 시작했다. 이들은 무분별한 사학경영과 졸업자 배출이 ‘고등유민’ 문제를, 더 나아가 도시지역의 ‘사상문제’를 악화시킨다는 문제의식을 갖고 있었는데, 이에 대응하기 위해서는 사립학교 교원·교장에 대한 통제를 강화함과 더불어 설립주체에 대한 규제 역시 보다 강화해야 한다는 입장을 취했다(大迫章史, 2003: 192-194).

1911년의 「사립학교령」 개정은 이러한 배경에서 이루어졌다. 해당 법령은 특히 사립학교의 설립주체에 대해서 “사립으로 중학교 또는 전문학교를 설립

62) 결과적으로 1903년 이후 「전문학교령」에 따른 사립전문학교의 인가 과정은 시설에 대한 자본투자가 거의 없이 진행된, 기존 상황에 대한 ‘현상추수적’ 인정에 가까웠다(天野郁夫, 1986: 79-80).

하고자 할 때는 그 학교를 유지하기에 충분한 수입을 발생시키는 자산 및 설비 또는 그에 필요한 자금을 갖추어 민법에 의한 재단법인을 설립할 것”(제2조의 2)이라고 규정하면서, 사립중학교 및 전문학교 설치에 재단법인 설립을 의무적으로 요구했다. 또한 제11조에서는 감독청이 매년 수지예산서와 결산서를 제출받고, 필요한 경우 그 수정을 요구할 수 있도록 규정되어 있었다.⁶³⁾ 즉 전체적으로 볼 때 사립중학교·전문학교의 신규 설립을 억제하면서, 학교의 재무적 측면에 대한 통제를 강화하고자 했던 의도가 상당부분 반영되었다.

사립전문학교 및 중학교의 설립주체를 오로지 ‘재단법인’으로 한정된 의도는 무엇이였을까? 당시 문부성 관료들이 밝힌 이유는 1) 재산을 충실하게 함으로써 수업료에만 의존하지 않는 형태의 경영이 가능하도록 하기 위해서, 또한 2) 개인과 학교 재산을 명확하게 분리하도록 하기 위한 것이었다. 여기에서 당국의 가장 일차적 관심이 학교가 지닌 단체로서의 자치(自治)라기보다는 사립학교를 운영할 수 있는 ‘자금과 자산’의 안정적 확보에 있었음을 엿볼 수 있다. 즉 민간 자본을 동원하면서도, 이를 효과적으로 관리하기 위한 틀이 요구되었던 것인데, 이런 필요에는 단체 구성원들의 인적 결합으로서의 사단법인보다는 기부된 자산인 재단법인 형태가 더 부합하는 것이었다(長峰毅, 1985: 21-24; 大迫章史, 2003: 195-196). 상당수 사립학교들은 1911년 시점에 이미 사단법인에 비해 재단법인 형태를 선호하고 있었기에, 이를 법령에 반영하는 것이 그다지 어렵지 않았다는 사정도 고려되었을 것이다.

그러나 이는 제도적 통일성을 높이는 데는 기여할 수 있었으나, 사립학교의 영리주의적 경영을 규제하는 데는 여전히 한계가 있었다. 단적으로 개정된 「사립학교령」은 재단법인화 원칙을 통해 사립학교 재정운영 등에 대한 규제를 강화했으나, 그 이상의 구체적인 쟁점들 - 예컨대 사립전문학교를 설치하는 재단법인의 주 사업 유형, 설립 학교의 수와 종류, 사학 운영에서 재단법인 기구의 권한 등 - 에 대해서는 명확한 규제를 두지는 않았다(藤井啓吾, 2006a: 59). 요컨대 재단법인화 원칙에도 불구하고, 앞서 살펴본 비대칭적 규제의 구조는 조금도 변화하지 않았던 것이다. 따라서 사립전문학교가 재단의 사업에 종속되거나, 심지어는 영리사업의 수단으로 활용되어 부실화될 가능성은 여전히 남아 있었다.

이러한 문제가 다시 쟁점으로 부각된 것은 1918년 「대학령」 제정 과정에서

63) 이와 더불어 교장과 교원에 대한 감독청의 해임권이 명시된 것도 커다란 변화였다(제7조). 「官保」第8432號 (1911.7.31)

였다. 문부성은 다이쇼기에 접어들며 더욱 격화된 제국대학 입학 경쟁 등에 대응하기 위해서 고비용의 제국대학 신설 대신 기존 전문학교 중 일부를 대학으로 승격하는 방안을 고민할 수밖에 없었다. 제국대학 이외의 대학 설립 가능성을 열어둔 1918년 「대학령」은 그 산물이었고, 이를 계기로 공립·사립 등 다양한 형태의 대학 설립이 가능해졌다. 그런데 “국가에 필요한 학술의 이론 및 응용을 교수”(「대학령」 제1조)하는 최고학부로서의 ‘대학’이 국가가 아닌 사인(私人)에 의해 설립될 때 이를 어떻게 규제해야 하는가? 사립전문학교와 같이 설립주체를 단순히 재단법인으로만 하고 학교가 그 부속 시설로 되는 것이 ‘대학’의 위상에 비추어 볼 때 충분한가? 이것이 「대학령」 제정 과정에서 해결되어야 했던 질문들이었다.

자연스럽게 「대학령」의 논의과정에서는 사립대학의 설립주체 문제가 보다 중요하게 고려되었는데, 특히 대학 경영을 위한 안정적 자산을 어떻게 확보할 것인지에 대한 관심이 뚜렷하게 드러났다. 동령은 “사립대학은 재단법인일 것을 요한다. 단 특별한 필요에 따라 학교경영만을 목적으로 하는 재단법인이 그 사업으로서 이를 설립하는 경우는 그에 한하지 않는다”(6조)고 규정하면서, 재단법인 제도를 사립대학에도 활용했다. 다만 대학과 재단이 하나의 ‘일체’가 되는 것을 원칙으로 하는 것에서도 보듯, 대학이 사적 재단의 사업으로 전유되는 것을 방지하고자 하는 장치가 마련되었다.⁶⁴⁾ 또한 “전조의 재단법인은

64) “사립대학은 재단법인일 것을 요한다”라는 규정은 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다. 여기에서 기존의 「사립학교령」, 「전문학교령」에서는 모호하게 남겨져 있었던 설립자로서의 재단법인과 사립학교 사이의 관계를 명확하게 규정하고자 했다. 즉 재단법인과 대학이 분리된 것을 전제로 전자가 ‘설치자’가 되어 그 산하 시설로서 ‘대학’을 두는 것이 아니라, 양자를 분리하지 않고 대학 자체가 하나의 재단법인이 되는 “法人即大学”을 원칙으로 했다. 이는 「대학령」에 대한 추밀원의 최종 심사 단계에서 추가된 규정이었는데(中野実, 2003: 281-283), 심사위원들은, 만일 원안의 문구처럼 법인이 ‘설립자’가 되어 학교를 설치하도록 하는 것은, 그 학교의 (재무적) 기초를 공고하게 한다는 취지에 반하는 것이라는 점을 지적했다. 즉 원안에서는 대학은 항상 어떠한 법인이 경영하는 ‘사업’이 되고(그 법인이 설립한 학교가 대학 1개라 할지라도), 대학 이외의 사업을 위해 그 재산을 돌릴 가능성이 항상 남아있었다. 따라서 대학과 재단 양자를 구분하지 않고, 아예 대학 자체를 재단법인으로 함으로써, 재단의 자산이 오직 대학을 위해서만 사용될 수 있도록 하는 조치가 필요하다는 것이었다(藤井啓吾, 2006a: 60-63).

이러한 ‘대학=재단’의 원칙은 1911년 「개정사립학교령」 이후에도 학교의 자산과 재단법인의 기타 사업·자산이 뚜렷이 구분되지 않는데서 비롯되는 각종 문제들 - 예컨대 학교를 통해 얻어진 수입이 재단의 기타 사업으로 전용되는 등 - 이 계속되었다는 판단 하에(長峰毅, 1985: 24). 이것이 최고학부인 ‘대학’에서는 근절되어야 한다는 판단이 반영된 것이었다. 학교 자체를 재단으로 한다는 원칙은 「대학령」과 함께 심의, 공포되었던 1918년 「고등학교령」에도 동일하게 적용되었다.

다만 ‘대학=재단’의 일체라는 원칙적 규정에도 불구하고, 예외적으로 인정된 “학교경영만을 목적으로 한 재단법인”에 의한 대학 운영이 실제로는 지배적이었다. 특히 전신 학교가

대학에 필요한 설비 또는 그에 필요한 자금, 적어도 대학을 유지하기에 충분한 수입을 발생시키는 기본재산을 보유할 것을 요구한다”(7조)고 하여 새롭게 ‘기본재산’에 대한 조항을 두었다.⁶⁵⁾ 전체적으로 최고학부로서의 ‘대학’에 대해서는 전문학교에 비해 재단법인의 재산 규모, 대학과 재단의 관계에 대해 상당히 강한 규제를 두었던 것이다.

결과적으로 일본에서는 1911년 「사립학교령」 개정, 1918년 「대학령」 공포 이후 ‘대학’, ‘전문학교’, ‘고등학교’를 막론하고 사립 고등교육기관이 재단법인에 의해 경영되는 것은 하나의 제도적 기본 구조로 자리 잡았다. 이러한 제도적 틀은 후발 자본주의 국가로서의 일본에서 교육 부문의 민간 자원 동원에 의존하면서도, 사립학교 경영에 대한 최소한의 통제 권한 역시 확보하기 위한 방안으로 고안된 것이었다. 그러나 재단의 재무 및 인사 등의 영역에 효과적으로 개입할 수 있는 정부의 역량에는 근본적인 제약이 존재했고, 결과적으로 대학 운영이 재단의 재무적 논리에 종속되는 한계 역시 뚜렷했다.⁶⁶⁾ 천황제 국가교육체제라는 대원칙하에서도 사법인(私法人)인 재단법인의 재량권과 영리 추구 경향이 일정 정도 묵인될 수밖에 없었다는 것이야말로 전전 일본 고등교육 체제에 내재된 근본적인 딜레마 중 하나였다.

학문적 결사체, 동맹단체로서의 성격을 가지고 있었던 학교들 중 ‘일체형’이 많았던 것과 달리, 후발주자들의 경우 ‘분리형’이 보다 일반적이었던 것으로 보인다. 일체형으로 출발했다고 하더라도, 점차적으로 대학=재단의 틀을 벗어던지고 교육의 대상을 실업교육과 초·중·등교육으로 확대했던 경우도 적지 않았다. 하지만 문부성 역시 이를 크게 문제 삼지는 않았다(藤井啓吾, 2006b).

- 65) “기본재산에 대해서는 일정액(1대학에 50만엔 이상, 1학부를 둘 때마다 10만엔)을 현금 또는 유가증권 그 밖의 문부대신이 정하는 유가증권으로 공탁할 것을 요구받았고, 다이쇼 8년에는 훈령으로 공탁의 구체적인 방책도 규정되었다. 그것은 수업료 수입을 사실상 유일한 재원으로 하고, 교지·교사 등의 부동산을 제외하면 이자수입을 낳는 기본재산을 거의 가지지 못한 채 발전해왔던 사학으로서의 ‘사립대학 박멸정책’으로 볼 정도로 충족하기 어려운 조건이었다.”(天野郁夫, 1986: 81-82).
- 66) 그밖에도 교수자치가 대단히 제한적이었다는 것 역시 일본적 사립대학제도의 기본적 특징이었다. 국가의 영조물(營造物)로서 법인격이 부여되지 않았던 제국대학에서는 국가권력으로 부터 교수회의 자치를 관행으로 인정받는 것이 관건이었다면, 사립대학에서 ‘자치’에 대한 요구는 국가권력보다는 재단과의 관계에서 전임교원 집단의 인사권을 보장받는 형태로 제기될 수밖에 없었다. 전문학교에서 대학으로 승격하는 과정에서 전임교원층이 본격적으로 형성되면서, 교수회와 재단 운영진과의 충돌 역시 잦아졌다. 와세다 등 일부 대학에서는 승격 초기 격렬한 학내 분규를 겪으며 교수회의 권한이 제도화되기도 했으나, 대부분의 사립대학에서 교수자치의 요구는 전전기 내내 재단의 권력에 압도당했다(天野郁夫, 2013b: 78; 戸村理, 2017b).

2) 사립학교 재단법인에 대한 식민당국의 감독체계

이렇게 보면 1915년 「사립학교규칙」에서 사립전문학교의 설립자를 재단법인으로 한정된 것은 기본적으로 앞서 살펴본 1911년 일본 「사립학교령」을 통해 확립된 본국의 제도가 약간의 시차를 두고 식민지에도 도입된 것이었다. 즉 1915년에 전문학교에 관한 세칙이 뒤늦게 만들어지는 시점에서, 기존에는 존재하지 않았던 사립학교 설립주체에 대한 제한규정이 본국의 개정 법령을 참조하여 마련된 것이다.⁶⁷⁾ 표면적으로 내세우는 규제조항 신설의 이유 역시 본국의 그것과 크게 다르지 않았다. 데라우치 총독이 「조선총독부훈령 제16호」에서 내세운 것은 “민간에서 경영하려는 이러한 종류의 학교는 기초가 가장 공고하고 상당한 설비와 교원을 갖지 않으면 도저히 그 효과를 거둘 수 없으므로 사립전문학교의 설치는 특히 그 유지에 감당할 재산을 갖는 법인에 한하는 것으로 정했다”는 방침이었다.

다만 이러한 공식적 이유와는 별개로, 일본과 조선에서 재단법인 설립 의무화가 시행된 맥락에 중요한 차이가 존재했고, 특히 조선의 사립학교 관계자들에게 이러한 규제가 중요한 도전이 되었던 것은 분명한 사실이다. 일본의 1911년 「사립학교령」이 사학 증설을 억제하려는 의도가 있었다 하더라도, 이미 진행되었던 사립전문학교의 법인화 추세를 사후적으로 추인하는 측면이 강했다면, 1915년 「전문학교규칙」의 제정과 함께 시행된 「사립학교규칙」은 결과적으로는 법인화되지 않은 기존의 사립 고등교육기관이 ‘전문학교’로 제도적으로 공인받는 과정에서 중대한 문턱이 신설된 것으로 경험되었기 때문이다. 실제로 보성전문, 숭실전문, 이화여자전문 등은 새로 ‘전문학교’로서 인가를 받기 위해서 상당한 기간 노력을 경주해야만 했다. 동일한 내용의 규정이라 하더라도, 그것이 식민지에 이식되었을 때 나타나는 즉각적인 효과는 본국과는 차별적이었던 것이다.⁶⁸⁾

67) 「朝鮮總督府訓令第16號」, 『朝鮮總督府官報』第789號 (1914.3.24.)

68) 이렇게 보면 재단법인 설립의무 규정이 종교교육 금지 등 개정 「사립학교규칙」에 포함된 여타 통제적 요소와 친화력을 지녔던 것은 사실이지만, 재단법인 의무화 조항을 사립전문학교 설립을 억제하기 위한 식민당국의 ‘의도적 장벽 설치’로 간주하는 것에는 신중할 필요가 있다. 오히려 조선총독부의 정책의도는 1911년 본국의 「사립학교령」에서 의도적으로 누락한 부분까지 고려할 때 보다 분명하게 드러난다. 본국의 법령이 ‘중학교’ 역시 재단법인 설립을 의무화한 데 비해, 조선에서는 고등보통학교에 대해서는 이를 요구하지 않았다. 즉 본국에 비해 규제의 대상이 축소된 측면 역시 존재했던 것이다. 안유림은 이를 기존의 기독교계 중등교육 기관들을 교육체제 내로 수월하게 편입시키고자 했던 의도의 측면에서 해석한다(안유림, 2018: 235).

오히려 재단법인 설립을 요구했던 의도를 파악하는 것보다 중요한 것은 사립전문학교 재단에 적용되는 법·제도의 구조와 이를 통해 행사되는 식민당국의 규제·감독의 형태를 구체적으로 살펴보는 것이다. 일본의 재단법인 규제 법제는 식민지적 조건에서 어떻게 이식, 제도화되었는가? 정부 관료의 규제권한에도 불구하고, 사적 재단법인의 인사와 재무의 영역에는 상당한 자율성이 허용되었던 것이 본국 법제의 특징이었다면, 식민지 내의 재단법인에 대해서는 어땠을까? 이는 비단 사립전문학교 뿐만 아니라 정치적 자율성이 근본적으로 제약된 식민지 사회에서 사적 법인의 존재 방식에 관한 질문이기도 하다.

결론적으로 말하자면, 사립전문학교에 대한 규제는 일본 본국과 동일하게 학교 및 그 설립주체인 재단법인에 대한 규제로 구분된 이원적 형태를 띠고 있었다. 기본적으로 ‘교육시설’로서의 사립전문학교는 1차 조선교육령기의 「전문학교규칙」과 2차 조선교육령기인 1922년 「공사립전문학교규정」 등 교육기관으로서의 전문학교에 대한 규정 및 「사립학교규칙」을 통해 규율되었다. 그런데 선행연구가 주목했듯 조선 내 사립학교의 교원, 교과내용, 자격조건 등에 대해서는 식민당국의 엄격한 통제가 적용되었지만(안유림, 2018; 이명실, 2008; 이경숙, 2021), 재단법인의 운영에 관한 내용은 위의 법령들에는 직접 포함되어 있지 않았다.⁶⁹⁾ 따라서 일본 본국과 동일하게 사립전문학교 재단법인에 관한 규정은 교육 관련 법제가 아니라 법인의 설립 및 감독에 관한 별도의 법령을 통해 규율될 수밖에 없었다.

식민지 조선에서 사립전문학교 재단을 포함, 여타 사적 법인의 설립근거가 되었던 법은 본국의 「메이지 민법」이었다. 이미 식민지배 초기인 1912년 공포된 「조선민사령」을 통해서 사적 영역으로서의 시민사회 제반을 규율하는 「민법(民法)」, 「상법(商法)」 등 본국의 법률 체계가 의용(依用)되고 있었던 것이

즉 재단법인 설립조항의 선별적 적용은 미션스쿨이라는 외부 도전세력을 정규 중등·고등교육체제 밖으로 밀어내는 장벽이라기보다는, 이를 체제 내로 편입시키는 시점을 조정하는 수단으로 이해될 수 있다. 이후 재단법인 설립 의무는 제2차 조선교육령기인 1922년, 1930년의 「사립학교규칙」의 개정을 통해서야 뒤늦게 확대되었다. 1922년의 개정(부령 제27호)은 “사립의 전문학교, 중학교, 고등보통학교”에 재단법인 설립을 요구했고, 1930년의 개정(부령 제37호)은 여기에 ‘고등여학교’, ‘여자고등보통학교’, ‘직업학교 및 실업보습학교 이외의 실업학교’를 추가했다. 단 법령 시행 시점 이전에 이미 인가를 받은 학교들은 이 규정의 적용을 받지 않을 수 있었다.

69) 2차 조선교육령기 사립전문학교에 관한 근거 규정인 1922년 「공사립전문학교규정」은 “私人은 전문학교를 설립할 수 있다”고만 되어 있을 뿐, 설립주체에 대한 어떠한 제한 규정도 포함되어 있지 않다. 사립학교 전반을 규율했던 「사립학교규칙」 역시 1915년 개정 이후 수 차례 개정되었으나, 사립전문학교 등 각급 학교에 대한 재단법인 설립 의무만을 간략하게 명시했을 뿐이다.

다.⁷⁰⁾ 이를 통해 자본주의적 사적 소유권 및 근대적 법인제도가 식민지 조선에 본격적으로 적용되었다(문준영·이승일, 2012).⁷¹⁾ 결과적으로 메이지 민법은 일본 본국뿐 아니라 조선의 사회단체들이 식민지 법제 내에서 사법인으로서 어떤 권한과 의무를 지니게 되는지를 결정하는 법률로서 기능했다. 또한 조선에서 적용될 법인 행정에 관한 실무적 규정이 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」(1912.3.30, 조선총독부령 제71호)의 시행을 통해 마련되어 있는 상황이었다. 이러한 법령들을 통해 사립전문학교 재단법인을 포함, 여타 법인 조직들에 대해 식민당국이 법인의 설립 및 감독 과정에서 행사할 수 있는 권한의 한계가, 또 뒤집어 말하면 사적 법인들이 법적으로 행사할 수 있는 자율성의 한계가 규정되었다. 그 특징을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

조항	내용
법인의 설립 (제34조)	제사, 종교, 자선, 학술, 기예, 사교 기타 공익에 관한 사단이나 재단으로서 영리를 목적으로 하지 않는 것은 주무관청의 허가를 얻어 법인으로 할 수 있다
법인의 기관 (제52조)	1. 법인에는 1인 또는 수인의 이사를 둘 것을 요한다 2. 이사가 수인 있는 경우 정관 또는 기부행위에 별단의 정함이 없는 때에는 법인 사무는 이사 과반수로써 그것을 정한다
이사의 지위 (제53조)	이사는 모든 법인의 사무에 대하여 법인을 대표한다. 다만 정관의 규정 또는 기부행위의 취지에 위반할 수 없다. 또한 사단법인의 경우에는 총회의 결의에 따를 것을 요한다
법인 해산 사유 (제68조)	1. 법인은 다음의 사유로 해산한다 1) 정관 또는 기부행위로 정한 해산 사유의 발생 2) 법인의 목적인 사업의 성공 또는 그 성공의 불능 3) 파산 4) 설립허가의 취소 2. 사단법인은 전항의 경우 외에도 다음의 사유로 해산한다 1) 총회의 결의 2) 사원의 결망

70) 「조선민사령」은 일본의 「민법」 중 가족과 관습의 영역은 직접적으로 의용하지 않았으나, 공익법인과 관련한 내용은 이러한 유보조항 없이 조선에도 동일하게 시행되었다(문준영·이승일, 2012).

71) 조선민사령 제정 이전에도 일본 민법 지식 등이 보급되면서, 법인 제도에 대한 이해가 진전되어 왔다. 또한 조선 내 관습조사의 내용에 따르면 서원이나 향교 등이 재산 소유나 소송의 주체가 되는 것 역시 이미 조선 후기에 가능했다(한국법제연구원, 2000: 114-120). 따라서 사립학교의 재단법인 설립 등 역시 조선인들에게 그다지 낯설게 다가가지 않았을 가능성이 크다.

참고로, 「조선민사령」이 시행된 1912년 4월 이전에 재단법인 설립을 마친 사립학교도 일부 존재한다. 선린상업학교의 경우 재조 일본인 교육을 위한 기관으로 1907년에 학교 설립과 함께 재단법인 구성도 이루어졌다. 구 황실 재산과 밀접한 관련하에 운영되었던 숙명여자고등보통학교 역시 1912년 1월에 재단법인 설립허가를 받았다. 법제 정비 이전의 재단법인 설립에는 조선총독부의 특수한 정책적 배려가 작동했을 것이다.

조항	내용
업무감독 (제67조)	법인의 업무는 주무관청의 감독에 속한다 주무관청은 언제라도 직권으로 법인의 업무 및 재산상황을 검사할 수 있다
설립허가 취소 (제71조)	법인이 그 목적 이외의 사업을 하거나 설립허가를 얻은 조건에 위반, 기타 공익을 해할 행위를 한 때는 주무관청은 그 허가를 취소할 수 있다
잔여 재산 (제72조)	1. 해산한 법인의 재산은 정관 또는 기부행위로 지정한 사람에게 귀속한다 2. 정관 또는 기부행위로서 귀속권리자를 지정하지 아니하거나 그것을 지정하는 방법을 정하지 아니한 때에는, 이사는 주무관청의 허가를 받아 그 법인의 목적에 유사한 목적을 위하여 그 재산을 처분할 수 있다. 다만 사단법인에 있어서는 총회의 결의를 거칠 것을 요한다 3. 전2항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산은 국고에 귀속한다

〈표 2-2〉 일본 「메이지 민법」의 공익법인 관련 주요 규정

- 출처: 「官報」. 1896년 4월 27일

첫째, 민법상의 각종 법인 설립 허가권이 조선총독에게 집중, 독점되어 있었다는 점이 하나의 기본적 특징이었다. 「조선민사령」을 통해서 의용된 메이지 민법의 제34조 이하는 ‘공익법인(公益法人)’에 관한 규정인데, 제34조는 “제사, 종교, 자선, 학술, 기예 기타 공익목적의 비영리 사단 또는 재단”이 주무관청의 허가를 통해서만 법인이 될 수 있음을 분명하게 하면서 ‘설립허가주의’를 채택하고 있었다(김진우, 2008). 이는 법인이 표방하는 ‘공익목적’의 적절성을 판단하고, 이를 토대로 법인에 권리를 부여하는 것이 당국의 재량적 판단에 기대고 있었음을 의미한다. 법인 설립의 허가 여부는 ‘공공성’이라는 상징권력의 독점체(부르디외, 2005: 240)로서의 국가권력의 판단에 전적으로 맡겨진 사안이었다.

조선에서 법인 설립의 허가라는 주권적 행위(Ciepley, 2013)는 조선총독의 소관이었다. 법인의 설립 및 감독에 관한 구체적인 행정 기준 및 절차를 규정한 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」은 앞서 언급한 일본 본국의 「문부성령 제39호」를 모범으로 했다. 해당 규정의 제1조가 “민법 제34조에 의하여 조선총독의 허가를 받아 사단 또는 재단을 법인으로 하고자 하는 때에는 그 설립자에 있어서 사단은 정관·자산의 총액 및 사원의 원수, 재단은 기부행위 및 자산의 총액을 구비하여 조선총독에게 신청하여야 한다”고 규정한 것에서도 보듯, 법인 설립허가의 최종 권한을 부여받은 것은 ‘조선총독’이었다. 이는 일본에서 「문부성령 제39호」 외에도 육군성, 대장성 등 각 소관부처별로 법인의 설립 및 허가 절차가 별도로 마련되었고, 그에 따라 허가권자 역시 ‘문부대신’, ‘후생대신’, ‘대장대신’, ‘육군대신’ 등 소관 주무관청별로 법인 설립 허가권자가 달랐던 것과 대비되었다. 물론 법인 행정을 담당하는 관료가 실질적인

심사 과정을 진행했겠지만, 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」은 조선 내의 모든 공익법인에 대한 궁극적 법적 권리를 조선총독에게 부여함으로써 법인 행정에서 통치상의 고려에 따른 자의적 요소가 개입될 여지를 남겨두었다.⁷²⁾

1912년의 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」은 1944년의 소폭 개정을 제외하면 식민지기 내내 내용이 그대로 유지되었다. 특히 회사의 설립에도 조선총독의 허가를 요구했던 1911년 「회사령」이 1920년에 폐지되면서 영리 회사의 설립은 신고제로 전환되었던 것에 비해, 비영리 공익법인에 대해서는 조선총독의 최종 허가권한이 유지되었다는 점에 주목할 필요가 있다.⁷³⁾ 조선총독부는 법인의 인허가라는 공적 기능의 행사를 통해 ‘법에 의한 지배’(rule by law)를 한 단계 더 진전시키는 한편(윤해동, 2020b), 식민지에서 사회단체를 창설하고 승인할 수 있는 권한을 합법적으로 독점함으로써 “사회의 건설자”로서 기능할 수 있었다고 해도 과언이 아니다(황병주, 2010: 67).

둘째, 주무관청이 사적 재단법인에 대해 행사할 수 있는 감독 권한의 범위 및 그 한계에는 모호한 점이 많았다는 점에도 주목할 필요가 있다. 법인 설립 허가권이 조선총독에게 집중되었다고 해도, 그것이 반드시 법을 뛰어넘은 무제한적 간섭이 가능했음을 의미하는 것은 아니었다. 물론 「민법」에 따르면 주무관청은 직권으로 법인의 업무 및 재산 상황을 검사할 수 있었고, 주무관청의 업무감독을 방해하는 경우에 대한 처벌 조항도 있었다(제67조). 또한 특정 경우 법인 설립허가 취소 권한이 명시됨으로써, 법인의 설립과 해산 등 존폐를 결정할 수 있는 권한이 국가권력에 있음을 분명히 했다(제71조).

하위규정인 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」에는 모법인 「문부성령 제39호」에 비해 당국의 감독 권한이 강화된 내용이 포함되었다(안유림, 2018: 186-190). 동 규정의 제3조는 연도별 사업보고에 관한 조항으로, 모든 법인은 사업연도의 종료 이후 30일 이내에 “1. 법인의 목적인 사업의 상황, 2. 전

72) 대표적인 사례가 종교행정의 영역일 것이다. 1912년 「조선민사령」의 시행 이후 선교회 단체들은 소유권 등기 등의 문제를 해결하기 위해 법인화에 노력을 기울였다. 여기에는 선교회 재산들이 선교사 개인 명의로 등기되어 있던 상황에서, 토지조사령 이후의 불안정한 상황에 대응하고자 했던 동기가 강하게 작용했다. 하지만 종교단체의 법인설립 허가는 1920년대 이후에야 ‘유지재단’의 형태로 이루어졌다. 가톨릭 및 개신교 선교회의 법인화를 둘러싼 조선총독부와의 긴장관계에 대해서는 윤선자(1997), 안유림(2018)을 참조.

73) 영리법인과 비영리법인의 설립 허가정책이 분기하는 것은 대체로 일반적인 현상에 가까웠다. 법인 단체(corporation)의 설립이 일반적으로 주권 권력의 허가를 통해 이루어졌던 것이 근대 초 유럽과 미국의 상황이었으나(Ciepley, 2013, Hall, 1992), 자본주의 산업화가 본격화된 19세기 중후반 이후 영리법인의 설립은 대체로 신고제로 전환되는 경향이 있었다. 반면 공익성을 표방했던 비영리법인의 경우 그 설립 등에 강한 공적 규제가 계속 유지되었다(손창완, 2017; Silber, 2001).

년 중 처무의 요목, 3. 전년의 경비, 수입지출금액 및 그 비목”에 대한 사항을 재산목록과 함께 조선총독에게 보고할 의무를 규정하고 있었다. 이와 함께 제4조와 제5조는 각 도장관(道長官)이 법인 업무감독에서 지니는 권한을 명시했는데, 특히 제5조는 “도장관은 법인의 감독상 필요한 보고를 요구하거나 실지에 대해 그 업무 및 재산상황을 검사할 수 있음”을 명시함으로써 일상적인 업무 감독의 권한을 도장관에게 부여했다. 또한 도장관이 감독한 사항은 조선총독에게 지체없이 보고할 의무도 존재했다. 이렇게 보면 조선에서 설립된 「민법」 상의 공익법인들은 조선총독과 도장관의 이중적 감독하에 놓인 것이었는데, 이는 일본 본국과 비교했을 때 통제 수준이 강한 것이었다.⁷⁴⁾

그러나 이러한 포괄적인 내용을 제외하면, 법인의 재정 운용과 예결산, 법인 임원 취임, 기부행위 개정 등 법인의 실질적 운영과 관련된 구체적인 사안에 대해서 당국이 보유한 권한의 내용 및 범위는 규정되지 않은 채로 남아있었다. 인적 구성원이 없는 재단법인 조직의 특성상 자산의 운영과 설립 목적, 이를 집행하는 운영기구의 구성은 실제 법인 운영양상을 결정하는 핵심적 문제였으나, 정작 이에 대한 당국의 법적 권한은 모호했던 것이다. 결과적으로 이러한 사안들은 일반적 법령이 아닌 재단의 설립허가 과정에서 ‘기부행위’ 규정의 내용을 통해 개별적으로 조정되어야 했다.⁷⁵⁾ 이는 역으로 이야기하면 각 재단법인 운영의 자율성의 범위는 당국과의 협상 과정에 따라서는 달라질 가능성이 남아있었다는 의미다.

셋째, 이와 긴밀하게 연결된 특징이지만 법인의 내부 운영구조, 특히 재단 법인의 구체적인 운영기구 구성에 대해서 각 법령이 명시적으로 규제하는 바는 많지 않았다. 「민법」은 법인의 종류를 ‘사단’과 ‘재단’으로 구분하면서, 각각의 규정 및 기구에 대해서도 규정하고 있었다. 재단법인의 기본 규정은 사

74) 안유림에 따르면, 1904년 「문부성령 제39호」가 개정되면서 문부대신에 대한 법인의 연도별 보고 의무가 신설되는 대신 지방장관의 법인의 업무감독 권한 및 검사권은 삭제되었다. 하지만 1912년 조선에서 시행된 규정에서는 조선총독에 대한 매년의 보고의무와 함께 도장관의 감독권한까지 명시됨으로써 일본에 비해서 훨씬 강한 규정이었다(안유림, 2018: 188-189).

75) 동령의 제2조는 설립 허가 이후 “1. 정관 또는 기부행위, 2. 이사 및 감사의 성명과 주소, 3. 재산목록 및 사단법인의 경우 사원의 수”의 변경이 발생할 경우 도장관에 대한 보고의 의무만을 명시할 뿐이었다. 즉 적어도 법적으로는 기부행위의 변경, 이사의 구성 등에 대해서는 상당한 재량이 존재했다고 할 수 있다.

법인 설립허가 과정에서 기부행위 작성의 구체적인 내용에 대해서는 법인 인허가와 관련한 실무상의 예규 혹은 ‘사무제요’의 형태로 규정되었을 수도 있다. 후술하겠지만, 1941년 ‘사무제요’가 공포되면서 새로 이러한 규정을 신설했다고 언급하고 있는데, 이전 시점에서 총독부 관료기구 내부에서 운영된 예규 등의 존재는 확인되지 않는다.

단법인의 정관(定款)과 구분하여 기부행위(寄附行爲)로 지칭되었는데, 이는 재단법인이 사적 자산의 출연을 통해서 설립자의 의사가 반영되는 조직임을 분명하게 드러내면서도, 이것이 영리법인에서의 ‘투자’와는 다른 ‘기부’를 통해 설립되는 비인격적 조직이라는 점을 명시하는 표현이었다.⁷⁶⁾

그런데 주목할 점은 「민법」은 재단의 기구 구성에 대해서 구체적으로 규제하며 제한사항을 두지는 않았다는 것이다. 법인의 법적 대표기구인 ‘이사회’와 함께 사원(社員)들의 총의로서 구성되는 ‘총회’에 대한 규정이 명시되었던 사단법인과 비교하여, 인적 구성원이 존재하지 않는 재단법인에 대해서는 ‘이사회’에 대한 규정만이 존재했던 것은 자연스러웠다. 그러나 이사회 이외의 다른 운영기구의 존립 여부, 교육 등 구체적 설립목적에 따른 재단 기구의 차이, 임원의 인적 구성과 그 권한의 범위 등에 대한 명시적 규제는 느슨했다. 따라서 ‘설립자’의 자율적 권한을 상당부분 인정하는 재단법인의 특성상, 재단 설립의 동학에 따라 내부 운영구조 역시 다양한 형태로 구성될 여지 역시 존재했다.

조항	내용
법인의 설립 (제1조)	민법 제34조에 의하여 조선총독의 허가를 받아 사단 또는 재단을 법인으로 하고자 하는 때에는 그 설립자에 있어서 사단은 정관·자산의 총액 및 사원의 원수, 재단은 기부행위 및 자산의 총액을 구비하여 조선총독에게 신청하여야 한다.
신고 의무 (제2조)	제2조 법인은 그 설립의 허가가 있는 때에는 지체 없이 다음 각호의 사항을 주사무소 소재지의 도장관에게 보고하여야 한다. 제1호 및 제2호의 사항 중에 변경이 생긴 경우에도 같다. 1. 정관 또는 기부행위 2. 이사 및 감사의 성명·주소 3. 재산목록 및 사단법인은 사원의 원수
연도별 보고 (제3조)	제3조 ①법인은 매년 3월말의 조사에 의하여 익월 중에 재산목록을 첨부하여 다음 각호의 사항을 조선총독에게 보고하여야 한다. 다만, 특별히 사업연도를 설치하는 자는 연도 말의 조사에 의하여 그 연도의 마지막 날부터 30일 이내에 보고하여야 한다. 1. 법인의 목적인 사업의 상황 2. 전년 중의 처무의 요목 3. 전년 중의 경비·수입·지출금액 및 그 비목 ②사단법인은 전항에 제기한 사항 외에 사원의 원수를 보고하여야 한다.

76) 여기에 대해서 일본 민법에 큰 영향을 준 독일 민법에서는 사단과 재단 모두 ‘Satzung’으로 표기하면서 큰 구분을 두고 있지 않다. 일본 민법의 ‘기부행위’ 용어는 출연을 통한 재단 설립행위를 의미하는 ‘Stiftungsgeschäft’의 번역어로 보인다. ‘기부행위’는 재단법인이 ‘기부’ 즉 자산 출연행위를 통해 성립되는 조직이라는 점을 드러냄과 동시에, 재단의 근본 규정이 출연자의 의도를 반영하는 것임을 분명히 드러내는 용어였다.

조항	내용
법인 업무 감독 (제4-6조)	제4조 도장관은 법인의 업무를 감독하여야 한다.
	제5조 ①도장관은 법인의 감독상 필요한 보고를 요구하거나 실지에 대하여 그 업무 및 재산의 상황을 검사할 수 있다. ②전항에 의하여 요구한 보고 또는 실지에 대한 검사의 성적은 지체 없이 조선총독에게 보고하여야 한다.
	제6조 도장관은 법인에 민법 제71조에 해당하는 행위가 있다고 인정되는 때에는 그 사유를 상세하게 구비하여 조선총독에게 보고하여야 한다.

〈표 2-3〉 1912년 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」의 주요 내용

마지막으로, 공익법인으로서의 재단법인에 주어지는 제도적 특혜 역시 존재했다는 점도 짚고 넘어가야 한다. 1916년 칙령 제183호 「소득세법의 일부를 조선에 시행하는 건」을 필두로 일본 본국의 법인소득세 관련 법령들이 식민지 조선에도 적용되기 시작했고, 1920년 조선총독부제령 제16호로 공포된 「조선 소득세령」은 이후 독자적인 법인세제로 기능했는데, 다른 법인과는 달리 「민법」 제34조에 의해 설립된 공익법인의 경우 법인세를 부과하지 않는다는 원칙이 지속되었다.⁷⁷⁾ 이와 더불어 재단법인에 대한 상속세제 면세 역시 존재했다.⁷⁸⁾ 이러한 혜택들은 식민당국에 의해 공익성을 인정받고 그에 상응하는 규제를 받는 것에 대한 반대급부의 성격을 지니고 있었다.

이러한 내용들을 종합해보자. 사립학교, 특히 사립전문학교에 대한 식민당국의 규제는 교육시설로서의 학교에 대한 규제와, 설립주체로서의 재단법인에 대한 규제로 이원화되어 있을 뿐만 아니라, 그 수준에 있어서 비대칭적인 구조를 가지고 있었다고 할 수 있다. 즉 교육시설로서의 학교에 대해서는 그 관

77) 1916년 칙령 183호는 소득세법 중 법인세에 관한 부분을 조선에 시행하는 내용이었다. 이를 통해서 1899년에 개정된 일본 본국의 「소득세법」 중 일부 내용이 조선에 적용되었는데, 동법의 제5조 4호는 “영리를 목적으로 하지 않는 법인의 소득”에 대해서는 소득세를 부과하지 않는다는 내용이 규정되어 있었다. 이러한 원칙은 1920년 「조선소득세령」으로 그대로 이어졌는데, 동령 제13조 2항은 “민법 제34조의 규정에 의하여 설립한 법인, 금융조합·금융조합연합회, 어업조합, 수산조합, 중요물산동업조합·중요물산동업조합연합회, 상업회의소 그 밖의 이와 유사한 법인으로서 조선총독이 지정하는 것”에 대해서는 법인 소득세를 부과하지 않는다고 규정되어 있었다. 이에 따라 사립학교 재단법인의 경우 소득세 납부를 면제받을 수 있었다.

78) 1934년 6월 22일에 조선총독부제령 제19호로 제정, 7월 1일에 시행된 「조선상속세령」은 식민지 조선 내에 상속세제를 도입한 법령이었다. 그런데 동령 제3조의 3항은 “국가·공공단체 또는 자선 기타 공익사업에 대하여 한 증여 및 유증은 과세가격에 산입하지 아니한다”라는 규정을 포함했다. 따라서 사립학교를 포함한 공익재단 설립 및 증여에 대해서는 상속세가 면세될 수 있었다.

공립과 사립을 불문하고 학생 및 교원의 자격, 졸업자의 학제 상 위치, 교과 내용 등에 대해서 대단히 포괄적이고 엄격한 통제가 이루어졌다면(이명실, 2008; 안유림, 2018; 이경숙, 2021), 재단법인의 자산규모와 운영기구의 구조 등에 대한 당국의 규제 권한은 상대적으로 불분명했다.⁷⁹⁾ 자산을 출연하는 설립자에게 상당한 정도의 사적 재량을 허용하는 재단법인 제도 특유의 성격은 식민지적 조건에서도 분명히 존재했던 것이다.

따라서 사립전문학교에 재단법인 설립을 의무화한 것은 전문학교 설립에 대한 의도적 장벽의 설치라는 관점으로 환원하기 어려운 복합적인 효과를 가져올 수밖에 없었다. 한편으로는 법인화는 특정 사회단체의 자산과 활동이 식민 당국에 고스란히 노출될 가능성이 증대되었음을 의미하는 것이었다. 그러나 다른 한편으로, 「민법」에 의한 재단법인의 설립은 자본주의적 질서가 함축하는 공/사 분리를 전제로, 사법인(私法人)으로서의 법적 권리와 자율성을 상당 부분 인정받게 됨을 의미하는 것이기도 했다. 이러한 통제와 권리보장의 변증법은 재단을 둘러싼 복합적 정치사회적 관계가 출현하는 조건이 되었다. 특히 재단법인은 사립전문학교뿐만 아니라 교육, 사회사업, 의료 등의 근대적 문화사업 수행의 중요한 기반이었다. 이러한 문화사업이 일본 식민당국과 조선인 사회, 기독교 선교회 세력 사이의 헤게모니 경쟁의 주요 영역이었다는 논의를 상기해보면(박명규·김백영, 2009), 재단법인 조직은 이러한 식민지 헤게모니 경쟁의 지형을 결정하는 하나의 중요한 ‘진지’(position)로서의 의미를 지녔다고 할 수 있다.

3. 사립전문학교 재단법인 설립 및 운영구조의 다양성

그렇다면 사립전문학교 재단법인의 설립과정, 법인화 이후의 학교 운영, 이를 둘러싼 사회적 역학관계를 보다 구체적으로 살펴보자. 우선 주목할 필요가 있는 것은 재단법인 설립의 동학이다. 자산 기반(asset-based) 조직이라는 재

79) 물론 이러한 세밀한 규제 조항이 존재하지 않는다는 것은 당국의 자의적, 정무적 판단이 법인 행정에 개입될 가능성이 존재했다는 것을 의미하기도 했다. 그러나 이는 당국의 자의성을 극대화하는 것이라기보다는, 사적 재단의 구체적 운영에 대해서는 명확히 규정하지 않고 남겨두었던 일본적 법제의 특성을 반영하는 것으로 보는 것이 보다 적절할 것이다.

단의 특성상(Anheier and Daly, 2007), 재단법인 설립에는 일정 기준 이상의 자산 출연이 반드시 필요했다. 그리고 이러한 자원동원 과정은 다양한 형태로 근대적 교육사업을 지향했던 단체들의 성격과 사회적 네트워크가 조정, 재편되는 계기로 작용할 수밖에 없었다. 인허가권을 지녔던 조선총독부와와의 관계 역시 재단 설립의 양상을 결정하는 중요한 변수였다.

사립전문학교의 재단법인화가 학교 운영에 미친 구체적 영향에도 주목할 필요가 있다. 설립과정에서 각 행위자의 성격, 이들이 동원하는 경제적, 상징적 자원들에 따라서 재단법인의 운영구조 역시 상이한 형태로 제도화되었기 때문이다. 특히 앞서 보았듯 당시 식민지 법제가 재단법인의 구체적 운영형태에 대해서 명확히 규정하고 있지 않았기 때문에, 다양한 형태의 내부 운영구조가 나타날 가능성이 있었다. 재단의 설립자, 외부 후원자, 학교 교강사 등 다양한 이해관계자들이 학교 재단에 어떻게 관여하는지, 재단은 학교와 행정적·재정적으로 어떤 관계를 맺는지 등의 문제 역시 이에 따라 결정되었다.

이렇게 보면 사립전문학교 재단법인의 운영은 학교사·교육사적 의미 외에도 식민지 사회조직의 정체성 문제, 특히 공공성 문제와도 깊은 관련이 있다. 물론 제도적으로 재단의 ‘공익성’을 최종적으로 승인하는 것은 조선총독의 권한이었다. 그러나 사립전문학교재단의 운영에는 이러한 ‘관계적 공공성’으로 환원되지 않는 사회적 차원의 문제들 - 예컨대 설립과정에 관여한 공동의 노력은 사적 재단의 운영에서 어떻게 제도화되어야 하는가, 자산을 출연한 기부자의 권한은 어디까지 인정되어야 하는가 등 - 이 개입될 수밖에 없었다. 요컨대 사립전문학교 재단은 조선 사회 내부에서 ‘사립’(私立)이라는 범주와 공공성의 관계를 보여주는 시금석의 의미를 지녔다. 이러한 관점에서 아래에서는 식민지 사립전문학교를 몇 가지 사례군으로 나누어 각각 살펴본다.

1) 설립의 동학과 기부행위 규정

(1) ‘외부’로부터의 도전: 개신교 선교회의 고등교육 지향과 연합재단 구성

가장 먼저 살펴볼 것은 조선총독부 ‘외부’로부터의 대표적인 도전세력이었던 개신교계 사립전문학교의 재단법인 설립 과정이다. 개신교 선교회는 구한말 이후 선교사업의 일환으로서 서울, 평양 등지에서 각종 사립학교를 활발히 설립, 운영하고 있었다. 특히 고등교육에 대한 강한 지향을 지녔던 개신교 선

교회의 교육사업은 일본적 근대와는 대비되는 서구적 근대를 체현하는 존재로서 상당한 영향력을 지녔다. 조선총독부의 입장에서는 ‘제국 속의 제국’이었던 선교회 세력을 견제하면서 학교체제 내부로 편입시키는 문제가 대두될 수밖에 없었다(이성전, 2007; 정준영, 2006).

개신교계 사립전문학교 설립 및 재단법인 구성 역시 이러한 ‘외부’로부터의 도전에 대한 견제와 체제내화라는 관점에서 살펴볼 수 있다. 조선 내에서 활동하던 선교회 세력들은 각 교파 및 선교회들의 연합(union) 형태를 취하면서 전문적인 교원인력과 상대적으로 큰 설비가 필요한 고등교육 기관 운영에 적극 나서왔다. 대표적으로 평양지역에서 중등교육을 실시했던 숭실학당은 1906년 합성숭실대학(Union Christian College)으로 개편되며 고등교육에 대한 지향을 분명히 했는데, 여기에는 미국, 캐나다 등지의 장로교 및 감리교 교단들이 공동으로 참여하고 있었다.⁸⁰⁾ 이러한 선교회 연합의 관행은 1910년 대 중반 서울 지역의 고등교육 기관 설립에서도 그대로 이어졌다. 언더우드 등의 경성 지역 북장로교 선교사들은 경성에도 초교파적 형태의 기독교 대학을 설립할 것을 주장하고 나서며 소위 ‘대학문제(college question)’가 불거졌는데, 이는 장로교단 내부 및 교파 간 갈등, 조선 내의 선교사들과 미국 선교본부 사이의 첨예한 대립과 논쟁을 초래했다(최재건, 2012). 결과적으로는 경성 내 고등교육 기관 설치가 결의되면서 1915년 4월 12일 조선기독교대학(Chosen Christian College)가 출범하게 되었는데, 학교 개교 준비 과정에서도 선교회 연합의 원칙은 지속적으로 견지되었다. 교파별 대표자들이 참여하는 ‘현지 이사회’(Board of field managers)의 구성은 이러한 노력의 구심점이 되었다.⁸¹⁾

80) 대학(college)라는 명칭에서도 보듯 선교사들은 고등교육 수준의 교육에 대한 지향을 분명히 지니고 있었으나, 당시 시점에서 학제 상 학교의 위치는 분명하지 않았다. 숭실학교는 1909년 ‘대학부’ 설립 인가를 받았으나, 이것이 학제상 ‘대학’으로 인가받았다는 의미는 아니었다. 오히려 선교사들의 기록에서 보듯 이를 ‘전문학교’ 수준으로 교육으로 보는 것이 적절할 것이다(정준영, 2009).

81) ‘대학문제’ 등 서울 지역 컬리지 설립 관련한 조선 및 미국 선교회 내부의 논쟁 과정에서 특히 언더우드의 형(John T. Underwood)와 세브란스(L. Severance)의 역할이 중요했다는 점은 특기할 만하다. 언더우드는 ‘언더우드타자기회사’의 사장으로서 자산을 출연했고, 선교회의 재미협동이사회에도 참여하고 있었다. 세브란스는 록펠러의 스탠다드 오일과 밀접한 관계가 있던 인사로서, 세브란스의원의 설립에 결정적으로 공헌했다. 미국 자선 사업가(philanthropist)들의 선교회에 대한 관여가 ‘대학 문제’로 대표되는 조선 내 교육 문제 해결에서 중요한 실마리가 되었다.

1915년 조선기독교대학 출범 이후에도 선교본부의 결정에 대한 평양 측의 반발과 논쟁이 지속되었다. 이러한 갈등은 연희전문 이사회에 북장로교, 남북감리교, 호주장로교 등이 참여하고, 평양지회가 주축인 한국선교회에서 4명의 이사를, 조선예수교장로회 총회에서 2명 이

그런데 ‘대학’을 지향했던 선교회의 고등교육 기관 설립 시도는 좌절되었다. 조선 합병 이후 내부 평정(pacification)이 채 완료되지 않은 상황에서, 해외 선교회가 공동으로 기독교적 교육 원칙을 천명하는 ‘대학’이 들어서는 것은 조선총독부의 입장에서는 받아들이기 어려운 사안이었다. 조선기독교대학의 개교 직전인 1915년 4월 1일 「전문학교규칙」과 개정 「사립학교규칙」의 공포는 ‘대학’의 설립을 지향하는 미션계의 도전을 차단하면서, 이를 학제 내의 ‘전문학교’ 설립으로 유도하는 방식이었다.⁸²⁾ 결과적으로 선교회 측은 대학의 설립 대신에 ‘전문학교’ 단계의 학교 설립을 인가를 받을지, 종교교육이 원칙적으로 금지되어 있는 1915년의 개정 「사립학교규칙」의 조건을 감수할지 등을 두고 치열한 논쟁을 벌여야 했다.

평양지역 선교사들에 비해 상대적으로 비기독교인을 대상으로 한 전문교육에 적극적이었던 언더우드와 예비슨 등은 조선총독부와 타협과 전문학교 설립에도 적극적으로 나섰다. 이를 위해 우선 언더우드는 “새로운 법령(1915년 개정 「사립학교규칙」, 인용자 주)의 내용을 알게되자 기존의 현지 이사회를 법인화하는 작업에 착수”해야 했다(연세학풍연구소, 2021: 56-58, 70). 법인화를 위해서는 일정 수준 이상의 재산을 확보는 작업이 우선적으로 필요했다. 이 과정에서 1915년 서울컬리지 개설 과정에서 확보된 현지 이사회의 네트워크 및 자산 확보 성과가 그 바탕이 되었음은 물론이었다. 법인화는 그간 선교사 개인 명의의 자산 등과 분명하게 구분되어 있지 않았던 학교자산의 소유권 관계를 정비하면서, 조직을 안정화할 수 있는 하나의 계기이기도 했다(연세학풍연구소, 2021: 81).

또 다른 중요한 과업은 재단 내부 규정인 ‘기부행위(寄附行爲)’를 작성, 당국의 인가를 받는 일이었다. 기부행위 작성은 학교 운영에서 현지 선교사회 및 본국의 관계, 개신교계와 식민당국의 권한, 학교 재단의 운영방향 및 기독교주의 원칙의 위상 등이 규정되는 중요한 과정이었다. 언더우드와 예비슨은 이러한 기부행위 작성 역시 치밀하게 준비해나갔던 것으로 보인다. 특히 이들은 경성지방대법원 판사 와타나베 도루(渡邊暢)의 실무적 도움을 통해 일본 본국

사를 파송하기 시작한 1923년까지 지속되었다(김도형, 2018: 83).

82) 1차 조선교육령의 공포 이후에도 전문학교 설립을 위한 세칙은 제정되지 않았다. 당시 데라우치 총독 등은 조선 내 고등교육에 대해서 부정적인 태도를 취했는데, ‘시세와 민도’가 적절하지 않다는 것이 그 이유였다. 그런데 불과 4년 뒤인 1915년에 「전문학교규칙」을 제정한 것인데, 이를 미션계의 도전에 대한 대응이라는 맥락에서 설명하는 연구로는 정준영(2006; 2009)을 참조.

에서 설립허가를 받았던 기독교계 사립학교 재단법인의 경험을 참고하는 한편, 조선총독부 학무국과 협상 역시 이어나갔다(조재국, 2016; 2019; 연세학 풍연구소, 2021: 81-116).⁸³⁾ 그 밖에 재단의 운영권에 보다 직접적으로 개입하고자 했던 본국 선교회와의 논쟁 역시 이어졌는데, 이를 실무적으로 조정하면서 당국과 협상을 진행하는 역할이 와타나베 판사와 예비슨 교장에게 주어졌다(조재국, 2016: 369-381). 이렇게 보면 연희전문과 세브란스의전의 법인 설립과정은 일본 제국의 지배권역 내부에서 미국 주도 선교회들의 여러 사립학교 네트워크가 식민지 조선 내에 어떻게 제도화될지의 문제와도 관련이 있었던 것이다.

이러한 일련의 협상을 통해 1917년 각각 조선총독부의 설립허가를 받은 연희전문학교와 세브란스연합의학전문학교 재단법인의 기부행위 규정은 이러한 여러 쟁점을 압축하고 있었다.⁸⁴⁾ 아래의 <표 2-4>는 기본적으로 유사한 구조로 이루어진 두 재단 기부행위의 주요 내용을 요약한 것이다. 먼저 양교의 재단 명칭에는 공통적으로 ‘연합’(聯合, union)이라는 용어가 포함되면서, 각 재단이 초교단적 협력을 통해 구성되었음을 분명하게 표현했다. 교단 간 협력의 원칙은 자산 출연 의무 및 이사회 구성 권한에도 중요하게 반영되었다. 약간의 내용상 차이는 있지만, 연희와 세브란스 재단 모두 미국·캐나다의 선교본부 및 조선 선교회 등 연합 당사자들의 자산 출연에 비례하여 이사 참여 권한을 배분하는 한편, 한 교단이 전체 운영권을 독점하지 못하도록 안전장치도 갖추어 두었다. 이는 참조사례였던 일본 기독교학교 재단의 기부행위에 비해서도 두드러지는 특성으로, 교파간 연합을 통한 양교의 설립과정을 반영하는 것이었다.⁸⁵⁾

83) 와타나베 도루는 YMCA 등에 관여한 일본인 기독교인으로 당시 경성지방법원 판사에 재직하고 있었다. 특히 그는 이미 일본 메이지가쿠인 재단법인 설립 당시 기부행위 작성 과정에 참여한 경험을 가지고 있었다. 언더우드와 예비슨은 이러한 와타나베의 실무적 경험을 활용함과 동시에 그의 네트워크를 통해 도시샤, 메이지가쿠인 등 기독교 사립학교계 인사들의 경험 역시 청취했다. 와타나베는 연희전문학교 재단의 설립 당초 이사로도 참여했다(조재국, 2019).

84) 1917년 4-5월에 차례로 설립된 연희와 세브란스 재단은 기독교계 재단으로서는 최초로 설립된 것이었다. 앞서 언급했듯 개신교 각 교단들은 1910년대 이후 법인화 작업에 착수하며 조선총독부와 협상을 진행했으나, 1920년대에 들어서야 재단법인 설립 허가를 받을 수 있었다(안유림, 2018: 277-282, 335-368; 윤선자, 1997).

85) 예컨대 메이지가쿠인의 기부행위는 재일본 장로교선교사사단 및 재일본 미국 개혁신의 선교사사단의 2개 단체에서 선출된 인원이 절반을, 메이지가쿠인 동창회와 이사회에서 선출한 자가 나머지 절반을 구성했다. 피선거권은 일본인 기독교도 중에서 메이지가쿠인의 신앙고백에 동의하는 자로 제한되어 있었다. 이와 비교해보면 연희와 세브란스의 기부행위는 복수 교단들의 출연 의무 및 권한의 비중을 훨씬 세심하게 규정해두었음을 알 수 있다(『明治学院

내부 운영기구는 이사회 및 감사로 비교적 단순하게 규정되어 있었다. 특히 이사회가 법인의 운영 뿐 아니라 전문학교의 운영, 교원 인사, 재정 등 포괄적인 권한을 가짐을 분명하게 했다. 이사장은 전문학교의 장을 겸직한다는 규정 역시 공통적으로 존재했으며, 따라서 이사회의 조직 및 구성은 연희 및 세브란스 재단 뿐 아니라 학교의 운영방향에도 결정적인 영향력을 행사했다고 보인다. 설립 당초 양 재단의 이사는 주로 각 교단에서 파견한 선교사들의 비중이 높았고, 여기에 일부 일본인 및 조선인 기독교인들이 이사로 참여했는데, 1930년대 이후 조선인 이사 참여 비중은 점차 증가했다. 한편 이사회의 구성원은 ‘대일본제국 영토 내 거주자’로 한정하면서 선교회 본국 인사들의 직접적인 이사 참여를 제한했던 것도 중요한 특징이었다.⁸⁶⁾ 전체적으로는 재단 및 학교운영의 권한을 이사회에 집중시키되, 그 권한을 각 선교회에 안배하는 것에 주의를 기울인 구조였다.

그렇다면 조선총독부의 권한은 어떻게 규정되었을까. 특히 자산의 처분 및 기부행위 변경, 법인의 해산, 이사회 구성 절차 등 재단운영의 가장 핵심적 내용에 대한 식민당국의 권한은 재단 운영에서 선교회의 자율성의 범위를 보여준다. 양교의 기부행위 규정은 특히 ‘기부행위 변경’은 당국의 인가가 필요함을 명시하고 있었다. 반면 이사의 선임과 관련한 절차는 적어도 형식적으로는 당국의 인허가 행정에 구애받지 않고 자율적 선임이 가능한 형태였음에 주목할 필요가 있다. 그밖에 기부행위 작성과정에서 특기할 만한 것은 제2조에 규정된 ‘기독교주의’의 원칙이었는데, 이는 특히 언더우드 등 선교사들이 조선총독부와 끈질긴 협상을 통해 얻어낸 규정은 반영하고자 노력했던 조항이었다. 더 나아가 기부행위의 제20조는 이러한 기독교주의 원칙에 관한 조항은 법인이 해산되지 않는 한 어떠한 경우에도 변경되지 않는 ‘불변조항’임을 명시했다. 이는 재단법인의 목적을 설정할 수 있는 「민법」 체계에서 보장된 설립자의 권한을 최대한 활용하면서, 기독교주의적 정체성을 당국으로부터 확고하게 보장받고자 했던 결과였다.⁸⁷⁾

五十年史』, 316-321). 연희전문학교 기부행위를 도시샤 및 메이지가쿠인과 포괄적으로 비교한 것은 조재국(2016: 385-388)을 참조. 이하에서 각 학교사 자료를 인용할 때는 자료 제목 및 쪽수를 직접 표기한다.

86) 이는 미국 교회 책임자들이 직접 이사회에 참가하길 원했던 선교본부의 입장을 와타나베 판사가 조율한 결과였다. 선교본부는 본국 인사의 이사 참여가 기독교적 정체성 수호에 중요하다고 판단했으나, 이는 조선총독부 당국과의 협상에는 대단히 불리하게 작용할 우려가 있었던 내용이었다. 해당 규정은 와타나베 판사의 설득에 의해 삭제되었다(조재국, 2016: 375-378).

항목	연희전문학교	세브란스연합의학전문학교
목적	제2조 기독교주의에 의하여 연희전문학교를 설립유지하는 것을 목적으로 한다. 연희전문학교는 조선교육령에 따라 전문교육을 행한다.	제2조 이 법인의 목적은 기독교 원칙에 따라서 이 기관의 설립과 유지를 위함에 있고 학교는 조선총독부령에 의거하여 의학교육을 수행한다
불변조항	제20조 본 기부행위는 제2조 제6조 제20조를 제외하고 이사회에서 이사 총수 3분의 2 이상의 동의에 의하여 주무관청의 허가를 얻어서 이를 변경할 수 있다	제20조 본 기부행위는 제2조, 제6조, 제18조, 제19조, 제20조를 제외하고 특별히 개최된 이사회에서 이사 총수의 3분의 2 이상의 동의를 통해 주무관청의 허가를 얻어 그것을 변경할 수 있다
이사 자격 및 선출방법	제6조 본 법인의 이사는 전원 일본제국 내에 거주하는 자로 하고 또한 이사, 직원, 교수회원 및 본 전문학교의 교수로 종사하는 자는 전원 기독교 성서를 신봉하는 자라야 한다 제7조 본 법인의 이사는 다음 규정에 의하여 선정한다 1. 본 법인에 금 8만 원 이상을 각출하고 본 법인이 설립하는 전문학교에 선교사 2인 이상을 교수로서 보내고 또한 전문학교 경상비로서 매년 금 4천 원 이상을 지출할 것을 계약한 각 외국전교국 소속의 선교사회에서 4인(전부찬성이라 칭한다) 2. 본 법인에 금 4만 원 이상을 각출하고 본 법인이 설립하는 전문학교 경상비로서 매년 금 이천 원 이상을 지출할 것을 계약한 각 교회 외국전교국 소속의 선교사에서 2인(일부찬성이라 칭한다) 3. 본 법인이 설립하는 전문학교에 선교사 1인 이상을 교수로서 보내고 또 전문학교 경상비로서 매년 금 천 원 이상을 지출할 것을 계약한 각 교회 외국전교국 소속의 선교사회에서 1인(최소찬성이라 칭한다) 4. 전 3항의 이사 이외 기독교 신도인 일본제국신민에서 이사를 선출한다. 그 인원 수는 전 3항의 이사 총수의 3분의 1보다 적지 않은 것으로 한다. 단 본항에 의하여 선출된 이사도 전 3항의 이사와 동등의 권리를 가진다.	제6조 본 법인 이사는 국내에 거주할 것이며, 이사, 행정책임자 그리고 교직원은 기독교인이여야 한다 제7조 이사 선출규정 1. 이사의 해임: 이사의 해임은 재적 이사 3분의 2의 찬성으로 행하며 해임 대상 이사는 해임에 대한 논의 시 참여할 수 없다 2. 연 2천5백 원의 현금 또는 봉사를 제공한 기관...이사 1인 파견 3. 연 5천 원...이사 2인 파견 4. 연 만 원 이상...이사 3인 파견 5. 이사 3인 이상 파견시에는 매 만 원 기부당 1인으로 함 6. 상기 선교기관에서 파견한 이사 외에 전체 이사 수 3분의 1 미만 한도 내에서 일본인 기독교인을 이사로 선정함 (중략) 단, 어느 단일 선교기관에서 이사 과반 수 이상을 차지할 수 없다. 교장은 당연히 직 이사로 한다. 제13조 이사회에는 이사장, 부이사장, 1인 이상의 서기와 회계를 두며, 단 서기와 회계는 이사 아닌 자도 가함. 교장은 자동적으로 이사장이 됨 (후략)

87) 에비슨 교장의 서신 자료 등은 그가 조선총독부와와의 협상 과정에서 이러한 원칙을 재차 확인받는 모습을 잘 보여준다. 특히 이러한 ‘불변조항’이라는 안전장치의 설정은 일본의 도시사와 메이지가쿠인의 선례를 전거로 참고한 것이었다(조재국, 2016: 379-380; 연세학풍 연구소, 2018: 356-361). 그러나 이러한 ‘불변조항’이라는 장치는 1940년대 이후 일본과 조선 모두에서 무력화되었던 것으로 추정되는데, 이에 대해서는 후술한다.

항목	연희전문학교	세브란스연합의학전문학교
이사회 의 권한	제16조 이사회는 연희전문학교를 관리할 권리와 의무를 가진다. 이사회가 연희전문학교를 관리할 권리와 의무 중에는 다음과 같은 사항이 포함된다. 1. 전문학교장, 전문학교부교장, 교수 및 조교수를 임면하는 것 (확인) 2. 기타의 직원을 임면하는 것. 단 교수, 조교수 이외의 교사, 학감, 사감은 이사회의 찬동을 거쳐서 교장이 임면할 수 있으며, 모든 직원의 임면에는 이사회 출석자 3분의 2 이상의 동의를 요한다 3. 교수회원을 임면하는 것 4. 예산과 결산을 의결하여 모든 출납을 감독해서 연보를 작성하여 기록으로 둘 것	제16조 이사회 권한과 책임 1. 교장, 교수 및 부교수의 임면 2. 학감과 교수를 제외한 행정책임자의 임면. 단 학감과 교수 및 기타 교장이 임명한 직원도 재적 3분의 2 이상의 결의로서 해임할 수 있음 3. 교직원 임면 4. 예산 및 결산 처리 5. 연간 보고서 작성과 보존 6. 교직원의 감독 7. 재산 관리
자산 처분	제11조 본 법인이 소요(所要)하는 부동산을 매각 또는 양여하거나 혹은 저당해서, 기타 소유권의 전부 또 그 일부를 상실 처분을 하고자 할 경우에는 이사회 전체의 3분의 2 이상의 동의를 요한다	제11조 본 재단의 매각, 이관, 저당 또는 재산의 처분에 있어서는 재적 이사 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다
법인의 해산	제18조 본 법인은 개회중인 이사회에서 이사 총수 4분의 3 이상의 동의를 얻어서, 이를 해산할 수 있다 제19조 본 법인을 해산할 경우에는 다음의 규정에 따라 재산의 귀속권리자를 지정해야 한다 1. 본교와 같은 계통의 학교를 유지할 1개 또는 수개의 법인에 양여할 수 있다 2. 위의 조건에 상당하는 것이 없을 때는 재산을 최초로 본 법인에 기부한 단체 또는 개인 및 그 각 계속자에게 기부의 비율에 응하여 배분할 수 있다	제18조 본 법인의 해산은 이를 위하여 소집한 특별이사회에서 재적 4분의 3 찬성으로 된다 제19조 본 법인의 해산 시에는 최종 이사회 이사들이 법정인계자를 제7조에 의거하여 지명한다. 1. 이사회는 본 법인 재산을 본 법인이 설정한 목적과 정신에 의거하여 교육사업을 영위하는 타 재단법인에 이관할 수 있다 2. 상기 조건에 해당한 법인이 없을 경우에는 재산을 평가하여 매도하거나 또는 재산 자체를 원래 기부한 액고울(액고울)에 따라 기증자 또는 그 후계자에게 반환한다 (일본어 규정도 다시 확인)

〈표 2-4〉 연희전문학교와 세브란스연합의학전문학교의 재단법인 기부행위규정 비교
- 출처: 『연세대학교백년사』, 73-75, 148-150쪽.

이렇게 보면 기독교계 사립전문학교 재단은 선교회의 교육 활동을 식민지 사회 내에서 어떻게 제도화할지의 문제가 결정되는 하나의 중요한 장치였다. 1910년대 조선총독부는 개신교 선교회의 법인화가 이들의 세력을 기정사실화할 위험이 있다는 점에서 법인 설립허가에 조심스러운 태도를 취했으나(안유림, 2018: 277-280), 사립전문학교의 경우에는 재단의 기독교주의적 정체성

등을 용인하면서 선교회의 교육사업을 전문학교의 형태로 체제내화 하는 것에 공을 들였던 것으로 보인다.⁸⁸⁾ 마찬가지로 현지 및 본국 선교회 관계자들 역시 일본인 기독교인들과의 협력 속에서 일련의 권리들을 제도적으로 보장받기 위해 노력했다. 1917년의 재단법인은 이러한 상이한 이해관계들의 잠정적 타협의 산물로서의 의미를 지녔다.

그 외에 숭실전문학교와 이화여자전문학교의 사례에 대해서도 간략히 살펴본다. 두 학교는 1915년 「사립학교규칙」이 설정한 10년간의 유예기간의 마지막 해인 1925년에 각각 전문학교로서 인가를 받았다. 양교의 경영에서도 초교단적 협력이라는 틀은 일정 정도 관찰되었으나, 그 형태는 연희와 세브란스와는 사뭇 달랐다. 1920년대에 접어들며 조선총독부가 ‘문화통치’의 일환으로 종교단체 법인화를 용인하면서, 각 선교회는 차례로 유지재단을 설립했는데(안유림, 2018: 335-344), 사립전문학교의 인가 역시 개별 선교회의 법인화를 전제로 이루어진 것이기 때문이다. 이화여자전문학교의 경우 1924년 설립된 ‘미감리교조선부인선교회유지재단’이 설립자가 되었다. 연희와 세브란스와 같이 학교 경영만을 목적으로 하는 독립재단이 아니라 선교회 유지재단의 부속 시설로 학교가 설립되는 방식이었다.⁸⁹⁾ 비록 감리교단의 주도권이 관철되었으나, 1920년대 유일한 여자전문학교였던 이화여전의 중요성으로 인해, 장로교 등 여타 교파들 역시 운영비를 지원하는 형태로 경영에 참여했다(『이화100년사』, 182-184).

보다 흥미로운 것은 숭실전문학교의 사례이다. 숭실전문학교는 서울컬리지 설립 이후 감리교가 이탈하면서 북장로교파의 영향력이 크게 작용했다. 북장로교파는 1915년 「사립학교규칙」 개정 이후 종교교육 문제에 대해서도 훨씬 강경한 입장을 고수했으나, 1920년대 이후 종교교육이 가능해지자 전문학교 설립에 착수했다. 학교사에 따르면 이를 위해 1925년 ‘재단법인 숭실전문학교’의 설립허가를 받았다. 기부행위 규정은 확인하기 어려우나, 숭실전문학교 정관을 통해 당시 학교와 북장로교파 및 기타 교단들의 관계의 일단을 확인할 수 있다. 특히 이사회 구성에 관한 내용은 주목할 만한데, 여기에서는 1906

88) 연희전문학교의 교사 부지 확보 과정에서의 조선총독부로부터 받은 협조는 연희전문학교 설립과정에서 식민당국과 개신교 세력 사이의 미묘한 관계를 잘 보여준다(Oh, 2017: 114-118; 조재국, 2016: 388-391). 물론 이는 학교의 공식 교과에서 종교교육을 금지했던 1915년 개정 「사립학교규칙」의 전제 위에서 이루어졌음 역시 기억할 필요가 있다.

89) 단 이러한 재단과는 별개로 1921년 ‘이화학당 이사회’ 등의 이름으로 학교 내부 운영기구로서 이사회 조직이 꾸려지고 여기에 선교사 및 한국인들이 참여했던 것으로 보인다(『이화 100년사자료집』, 111).

년 개교 시점부터 이어졌던 교단 간 협력 전통과 함께, 조선인들의 활발한 참여가 있었음을 확인할 수 있다(『숭실대학교90년사』, 202-205).⁹⁰⁾ 이는 ‘제국 속의 제국’이라는 표현이 상징하는 평양 일대의 독특한 기독교 사회구조를 반영하는 것이었다(이성전, 2007).

하지만 북장로교파는 학교 운영에서 다른 교단과 비교될 수 없는 결정적 권한을 행사할 수 있었다. 이는 특히 학교 및 자산에 관한 소유권 및 이사 임면에 대한 조항에서 잘 드러나는데, 정관의 제2조에서는 재단의 설립에도 불구하고, 미국 북장로교회 한국선교부가 재단 산하 모든 건물과 설비, 토지 재산 소유권을 보유함을 규정했다. 특히 학교 운영이 중단될 경우 자산이 자동으로 북장로교회 선교부 관리로 귀속된다는 조항은 숭실전문학교 운영재단의 자산에 대한 궁극적 권리가 선교부에 속한다는 점을 명확하게 보여주는 것이었다.⁹¹⁾ 학교 정관에 부합되지 않는 경영이 존재한다고 판단될 경우 선교본부가 재단이사회의 자격을 박탈할 권리를 갖는다는 조항 역시 북장로교회가 지닌 권한을 잘 보여준다. 이는 전문학교의 운영에서 조선인 등 학교 관계자들의 참여를 일정정도 보장하면서도, 궁극적으로는 북장로교 선교회의 권한을 보장하는 방식이었는데, 이를 통해 제도화된 선교회와 학교 사이의 관계는 1930년대 후반 숭실전문학교 폐교 과정에서 중요한 문제가 되었다.

(2) ‘아래’로부터의 동학: 조선인 사회의 모금과 ‘민립형’ 사립전문학교⁹²⁾

다음으로 살펴볼 사례는 우마코시 토루가 민족주의적 사학 설립 계보를 대표하는 사례로 언급했던 보성전문학교이다(우마코시 토루, 2001). 1922년 설립인가를 받은 보성전문학교는 선교회 주도의 사립전문학교 설립과는 달리 조선인 사회의 동원을 통한 ‘아래로부터의’ 동학을 보여주는 사례라 할 수 있다. 특히 1922년부터 본격적으로 전개되었던 민립대학 설립운동이 결국 좌절되면

90) 숭실전문학교의 경우 이미 1912년 숭실학교 이사회 구성 과정에서부터 한국인 개신교인들의 이사회 참여가 이루어졌다. 1925년 전문학교 설립인가 이후에 이사회 조직도 개편되었는데, 한국인들의 이사회 참여 역시 강화되었다(『숭실대학교90년사』, 196-198)

91) 이는 연희전문과 세브란스 전문의 그것과도 비교된다. 이들 재단의 기부행위는 법인 해산 시에 자산이 동일한 목적을 가진 재산으로 이전될 수 있다고 하면서도, 본래의 출연자들에게 다시 귀속될 수 있는 가능성을 열어두고 있었다. 반면 숭실전문학교의 경우는 이것이 자동적으로 본부 관리하에 속한다는 내용으로 학교 시설 및 자산에 대한 선교부의 권한을 분명히 못 박는 방식이었다. 이러한 규정이 당국의 인가를 받을 수 있었다는 것은 「민법」에 의해 설립된 재단법인에서 사적 출연자들의 권한이 보장되는 방식을 보여준다.

92) 이하 보성전문학교와 관련한 내용은 이미 발표한 논문(김일환, 2021)의 내용을 저본으로, 이를 요약한 것임을 밝힌다.

서(우윤종, 2016), 보성전문학교는 적어도 1920년대까지는 조선인들의 힘으로 세운 ‘민립’(民立)의 최고학부를 자처할 수 있었다. 따라서 보성전문은 ‘사립’이라는 법적인 범주와는 다른 ‘민립’이라는 문화적 정체성이 법인 조직을 통해 어떻게 구현되었는지를 관찰할 수 있는 좋은 사례가 된다.

1905년 설립된 보성전문학교는 1915년 「사립학교규칙」 공포 이후 ‘사립보성법률상업학교’로 개칭해야만 했다. 이후 보성전문의 과제는 전문학교 인가를 받기 위한 재단법인 설립이 될 수밖에 없었는데, 특히 1920년대 들어 「사립학교규칙」에 규정된 유예기간 10년이 다가오면서 관계자들은 법인 설립을 더욱 서두를 수밖에 없었다. 그러나 이러한 외부 조건과는 별개로, 재단법인 설립을 통한 학교의 법인화는 그간 불안정했던 학교운영을 정비할 기회이기도 했다. 보성전문은 1905년 이용익(李容翊) 주도로 설립된 이후 1910년대부터는 천도교에서 그 경영을 맡고 있었으나, 이미 초기부터 재정 안정성 및 학교 소유·운영 구조에서 여러 불안정한 측면을 드러내고 있었기 때문이다.⁹³⁾ 1907년에 설립된 ‘보전교우회’(普專校友會)가 여러 측면에서 학교운영을 지원해왔으나, 그러한 자구 노력에는 한계가 있었다. 또 1919년 3·1운동 이후 천도교 조직이 입은 피해 때문이라도 보성전문은 내부적으로 새로운 운영체제를 모색해야만 하는 상황이었다.

이러한 내외부적 조건에서 1921년 초부터 고원훈(高元勳) 교장은 조선총독부와 접촉하며 전문학교 설립 가능성을 타진하고 나섰고, 서상환, 서상호, 이승우, 서광설, 김병로 등 학교 교강사진을 중심으로 재단법인 설립기성회 운동도 시작되었다.⁹⁴⁾ 설립기성회는 보전교우회의 인맥을 활용하는 한편, 각지 유지들과도 접촉을 시도했는데, 결과적으로 경남 진주의 거부 김기태(金琪郃)가 위원장으로, 교장 고원훈 등이 위원이 되는 기성회 조직이 갖추어졌다. 이는 연회, 세브란스 등의 선교회가 주도한 경우와는 달리 조선인들의 대중적 모금에 기댄 방식이었다. 설립기성회 활동을 둘러싼 여러 조건은 비교적 나쁘지 않았다. 설립기성회의 모금 활동은 「기부금품모집취체규칙」(조선총독부령 제138호)에 따라 당국의 규제를 받았는데, 소위 ‘문화통치’ 국면에서 모금 허가를 받는 것은 그리 까다롭지 않았을 것이다. 또한 3.1운동 이후 고양된 민

93) 이를 잘 보여주는 것은 황실 내탕금 지원 중단이 초래한 1907년의 ‘유지회 사건’, 그리고 1918년 이용익의 손자인 구 교주(校主) 이종호(李鍾浩)의 학교 반환 요구이다. 특히 후자의 경우 당시 보성전문의 소유 및 운영구조가 법적으로 매우 불안정한 것이었음을 잘 보여준다(배항섭, 2004: 233-244; 『고려대학교100년사 I』, 230-231).

94) “沿革”, 『財團法人普成專門學校一覽』 1925년도.

족주의적 분위기 속에서 조선인 사회는 모금을 통한 문화기관 설립에 적극적이었다. 여러 언론에서도 기부금을 낸 독지가들에 찬사를 보내며, 재단 설립을 고무하고 나섰다. “학교의 생명은 기본재산의 확고한 독립에 있”기에, 재단법인의 설립이 보성전문의 “영구한 유지와 발전”의 계기가 될 것이라는 기대였다.⁹⁵⁾ 더 나아가 새로운 보성전문 재단이 “암흑계의 신흥명”과 같으며, “바라건대 차(此)재단이 더욱이 왕성하여 조선민족의 대행복이 될지어다”라며 민족적 의미를 부여하기도 했다.⁹⁶⁾

설립기성회는 일부 다액 출연자들의 기부에 힘입어 1921년 말까지 약 43만 원의 기금을 모을 수 있었다. 설립기성회에 재산을 출연한 인사들은 교주 박인호(朴寅浩)를 필두로 한 기존 경영자 천도교 측 인사에 더해, 학교 교강사진과 보전교우회 인사들이 출연자 집단의 중요한 축을 이루고 있었다. 하지만 전체 출연자 수나 금액에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 학교 외부에서의 참여, 특히 김기태, 최준(崔浚), 김원배(金元培), 윤치호(尹致昊), 김성수(金性洙) 등 전국 지역별 유력인사들이었다.⁹⁷⁾ 기성회 활동을 바탕으로 보성전문 측은 1921년 11월 28일 재단법인 설립허가를 신청했고, 한 달 뒤인 12월 28일 조선총독으로부터 ‘재단법인사립보성전문학교’의 설립 허가를 받았다. 또한 1922년 2월 18일에는 ‘재단법인사립보성전문학교’를 설립주체로 하는 전문학교 인가신청을 조선총독에게 제출했고,⁹⁸⁾ 최종적으로 1922년 4월 1일에 3년제 법과 및 상과 2개 학과와 정원 400명 규모의 ‘사립보성전문학교’ 설치를 인가받았다.

그렇다면 학교 관계자들이 “조선 유일의 민립(民立) 전문학교”를 자임했던 보성전문학교에서는 설립에 참여한 학교 구성원과 외부 기부자 사이의 관계를 어떻게 제도화했을까.⁹⁹⁾ 설립 당시 ‘재단법인보성전문학교’의 기부행위에는 이와 관련된 쟁점들이 압축되어 있었다. <표 2-5>는 이를 요약한 것인데, 쟁점

95) 「社說: 普成專門學校 財團法人 成立」, 『每日申報』 1921.4.19.

96) 「社說: 私專企成과 富豪의 義俠」, 『東亞日報』 1921.4.22.; 「社說: 普成專門의 財團法人」, 『東亞日報』 1921.11.25.

97) 학교사에 따르면, 출연의 대부분은 일시불이 아닌 5-10년에 걸친 분납의 형태였다. 대신 기부자들은 완납시까지 미불액에 대한 7% 이자를 함께 지불하기로 약정했고, 기부 총액에 상응하는 가치의 담보를 학교 측에 제공했다. 이렇게 보면 재단의 기초 자산의 상당 부분은 신용에 기초한 것이었는데, 아래에서 보듯 이것은 1920년대 분규의 중요한 단초가 되었다(『고려대학교100년사 I』, 271).

98) 「사립보성전문학교설치인가신청」, 『학교설치 인가』 (국가기록원 관리번호, CJA0004686). 이하 본문에서 국가기록원 소장 자료를 인용할 때에는 관리번호만을 표기한다.

99) “沿革”, 『財團法人普成專門學校一覽』 1925.

이 되는 사안을 몇 가지로 나누어 살펴보자. 첫째, 학교 및 재단운영의 권한을 각 기구에 어떻게 배분할지, 그리고 특히 다액 기부자들에게 어떤 권한을 부여할지의 문제이다. 우선 눈에 띄는 것은 재단의 법적 대표기구이자 집행기구로서 14인의 이사로 구성된 ‘이사회(理事會)’가 존재하지만, 정작 최고의결 기구는 평의회(評議員會)였다는 점이다. 기부행위에 따르면, 평의회는 이사·감사 등 임원의 선임뿐 아니라(제7조, 8조), 이사가 제출한 주요 사항에 대한 결의(제10조), 기부행위 변경 및 법인의 해산(제12조, 13조) 등에 대한 결정권을 지니고 있었다.

항목	1921년	1932년
목적과 명칭	제1조 본 재단법인은 법률 및 상업의 전문교육을 실시하는 것을 목적으로 한다	제1조 본 재단법인은 법률 및 상업에 관한 교육을 실시하기 위해 보성전문학교를 설립 경영하는 것을 목적으로 한다.
이사의 구성과 권한	제7조 본 재단법인에 이사 14인을 둔다. 이사는 평의회가 이것을 임명한다. 단 본 재단법인 설립에 際함에 한하여 김기태, 박인호에 있어서 기부 행위자 중에서 선임한다. 이것을 해임할 경우 역시 같다. 김기태, 박인호가 전항의 해임을 못할 경우에는 평의회에서 이것을 행한다	제7조 본 재단법인에 이사 7인 이내를 둔다. 이사는 이사회에서 선임한다. 이사회에서 이사를 선임할 수 없을 때에는 대표 이사가 주무관청의 허가를 얻어서 이를 선임한다. 제16조 이사회에서 결의할 사항은 좌와 같다. 1) 이사 및 감사의 임면 2) 본 재단법인이 경영하는 학교의 교장 및 교수의 임면 3) 예산 및 결산 4) 기본재산의 처분 5) 부동산 및 중요한 동산의 매매대출 6) 새로운 차재(借財) 7) 기부행위의 개정 8) 기타 중요한 사항
	(해당 조항 없음)	제8조 본 재단법인이 경영하는 학교의 교장은 1인을 정한다. (*1936년 기부행위: 본 재단법인이 경영하는 학교의 교장은 당면이사가 된다.)
평의회 구성과 권한	제9조 본 재단법인에 평의원(評議員)을 둔다. 평의원은 평의회가 이를 임명한다. 단 본 재단법인 설립에 際함에 한하여 기부행위자 전원으로써 이것에 充한다.	(평의회 조항 삭제)

항목	1921년	1932년
	제10조 (전략) 평의원회의 의사는 평의원 반수 이상 출석하고 그 과반수에 의하여 이것을 결정한다 제11조 평의원회는 이사가 이를 소집한다. 감사 또는 평의원 5인 이상에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 이사에 청구하여 이것을 소집시킬 수 있다 제10조 평의원은 평의원회를 조직하여 이사가 제출한 주요 사항을 결의함. (후략)	
기부행위 변경과 해산	제12조 본 기부행위는 평의원회의 결의에 의하여 주무관청의 허가를 거쳐서 이것을 변경할 수 있다. 제13조 본 재단법인은 제1조의 목적을 달할 수 없이 되었을 때에는 평의원 전원의 일치에 의하여 주무관청의 허가를 거쳐서 해산할 수 있다	제20조 본 기부행위는 이사회회의 결의에 의하여 주무관청의 허가를 얻어서 이를 변경할 수 있다. 제18조 본 재단법인은 제1조의 목적을 달할 수 없이 되었을 때에는 이사 전원의 일치에 의하여 주무관청의 허가를 거쳐 해산할 수 있다

〈표 2-5〉 재단법인보성전문학교 기부행위 주요 개정사항 비교

- 출전: 1921년: 『고려대학교100년사 I』, 269-270쪽
 1932년: 『고려대학교100년사 I』, 375-377쪽. (번역 일부 수정)
 1936년: 『普成專門學校一覽』, 1936, 5-8쪽

평의원회의 이러한 독특한 위상은 보성전문 재단이 대규모 기성 운동을 통한 공(共)적 설립과정의 결과물이라는 사실을 반영하는 것이었다. 평의원의 자격 제한은 기부행위에 명시되어 있지는 않았으나, 설립 당초의 평의원회는 기부행위자 전원으로 구성된다는 규정(제9조)에서 보듯, 58인의 기금 출연자가 재단의 '공동설립자'가 되고, 이들의 수평적 결사가 다시 최고의결기구인 평의원회를 구성하는 방식이었다.¹⁰⁰⁾ 비록 이사회 구성에 대해서는 다액 기부자였던 김기태와 박인호 양자에게 상당한 권한이 위임되어 있었으나(제7조), 이렇

100) '평의원회'라는 기구는 1900년대 초반 이후 학회, 사립학교, 상공회, 후원회, 조합 등 각종 민간단체의 자문·의결기구로 일반적으로 사용되었다. 더 나아가 재단법인 조직의 공식 기구로 '평의원회'를 두는 경우도 종종 있었다. 특히 재단 설립과정이 지역이나 업계 차원의 공적 모금 형태를 띠 경우, 출연자 집단을 중심으로 '평의원회'가 구성되고, 이것이 단순 자문 기구를 넘어 최고 의결기구로 기능하는 사례들이 발견된다. 사립학교의 예로, 지역의 설립기성회 운동을 통해 각각 1923년, 1925년 설립된 일신고등보통학교 및 오산고등보통학교 재단의 기부행위에서도 평의원회의 위상은 보성전문의 그것과 거의 동일한 방식으로 규정되었다. 「오산고등보통학교 설립에 관한 건」, 「일신고등보통학교 설립인가의 건」, 『공사립중학교 고등보통학교 학칙개정 서류』(CJA0004693).

게 구성되는 이사회는 스스로 후임을 인선하는 자기 영속적 기구가 아니었고, 형식적으로는 평의원회의 이사 선임권에 종속되어 있었다. 이는 여타 재단법인에서 일반적으로 관찰되는 ‘기부자=설립자=이사회’ 중심의 지배구조와는 거리가 있었다.

둘째, 보성전문 재단의 이러한 중층적 의사결정 구조의 또 다른 특징은 교육기관인 학교와 그 법적 설립주체인 재단의 경영이 미분화되어 있었다는 점이다. 우선 형식적으로 보면, 설립 당시 기부행위는 재단과 학교 양자를 명확하게 분리하지 않고 학교 자체가 곧 재단이 되는 형태였다(제1조, 2조), 이러한 형식적 특징은 각 기구의 인적구성에도 반영되었는데, 교강사 일부 및 보전교우회 등 학교 구성원들이 법인 기구인 평의원회와 이사회에 다수 참여하고 있었다. 즉 외부 기부자, 교원, 졸업자 등 다양한 구성원들이 평의원회를 중심으로 공존하면서, 경영조직과 교육조직이 명확하게 구분되지 않는 구조였다. 이런 독특한 양상은 보성전문 초기부터 이어져 온 교강사, 교우회의 강한 영향력이 재단 설립 이후에도 여전히 남아있었음을 의미하는 것으로, 특히 선교회 주도의 재단과는 차이가 있었다.¹⁰¹⁾

셋째, 조선총독부의 관리감독권의 문제이다. 연희와 세브란스에서 보았듯 「민법」과 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」에서 규정되지 않은 당국의 규제에 대한 세부사항은 법인 기부행위에 명시함으로써 규정되었다. 보성전문의 경우 기본재산의 처분(제4조), 기부행위의 변경(제12조), 법인의 해산(제13조) 등 물적 자산의 운영 및 그 목적에 해당하는 사안은 모두 주무관청의 ‘허가’를 필요로 했다. 특히 연희와 세브란스에 비해 기본재산의 처분과 법인 해산에서 조선총독부의 허가 권한이 보다 분명하게 명시되었다는 점이 특징이었다. 반면 이사와 평의원 등의 임원 선임은 인허가가 아닌 보고 사항으로 남겨져 있었다.¹⁰²⁾

101) 이와 유사한 사례는 일본 사립전문학교 사례에서도 발견된다. 특히 가숙(家塾) 등으로 출발, 학문 결사체 정체성과 졸업자 집단의 영향력이 강했던 학교의 경우 법인화 과정에서 인적 단체인 사단법인 형태를 취하거나, 재단법인화 이후에도 ‘평의원회’, ‘상의원회(商議員會)’ 등을 최고의결기관으로 하는 경우가 많았다. 많은 경우 재단과 학교를 명확하게 구분하지 않은 것도 그 특징이다(藤井啓吾, 2006b). 이렇게 보면 평의원회 중심의 보성전문 재단 구조는 공적 모금을 통한 설립과정의 산물임과 동시에, 보전교우회 등 학교 구성원의 강한 초기 영향력 역시 일정 부분 반영하는 것이었다.

평의원회 중심의 재단법인 운영은 일본의 재단법인 행정에서, 재단에 이사회 이외에 일종의 사단적 성격이 강한 기구의 병존이 허용되었음을 의미했다. 이러한 운영구조는 기부행위 작성 과정에서 설립자 측의 상당한 재량이 존재했음을 보여주는 것이다. 재단법인의 설립자가 정관 작성과정에서 부여받는 자율성의 한계에 대한 기존 법학의 논의(김진우, 2016)를 염두에 둘 때, 이러한 관행은 흥미롭다.

요컨대 보성전문은 사례는 식민지 재단법인에서 ‘민립’이라는 정체성이 평의회 조직을 중심으로 구현되는 모습을 잘 보여준다. 이사회 구성에서의 다액 기부자들의 영향력은 ‘공동 설립자’ 집단과 학교 관계자들로 구성된 평의회가 최고의결기구로서 기능하면서 일정 정도 상쇄될 수 있었다. 이는 선교회들의 출연 비중에 따라 이사회 구성권을 배분하면서 ‘연합’을 제도화했던 연희 및 세브란스재단의 사례와는 또 다른 형태였다. 다만 이러한 방식에서는 이사회를 중심으로 한 다액 출연자들의 권한과 평의회에 기반한 여타 이해관계자들의 권한 사이의 긴장이 나타날 가능성이 컸는데, 실제로 1920년대 보성전문은 다액 출연자들의 권한을 둘러싼 잇따른 분규를 지속적으로 경험했다(김일환, 2021: 256-259).

(3) ‘위’로부터의 견인에 의한 재단 구성: 숙명여자전문과 중앙불교전문의 사례

마지막으로 주로 조선총독부의 ‘위로부터’의 기획 하에서 재단 설립이 진행되었던 사례들이 존재한다.¹⁰³⁾ 가장 먼저 살펴볼 수 있는 것은 1912년 설립된 ‘재단법인숙명여자고등보통학교’이다. 잘 알려져 있듯 숙명여학교(명신여학교-숙명고등여학교 등)의 최초 설립은 순헌왕귀비 등 황실 인사들의 재정 후원과 깊이 관련이 있었다.¹⁰⁴⁾ 그런데 통감부 시기 영친왕궁의 구 황실재산 수입이 국고로 귀속되면서, 숙명의 기본재산을 누가 관리할 것인지의 문제가 대두되었다. 이를 둘러싼 식민당국과 학교 측의 협상은 숙명학교 측이 농지에 대한 재산권을 넘겨받는 대신, 재단법인을 설립하는 것으로 귀결되었다. 재단 측은 구 황실을 대신하여 농지에 대한 소작료 수입 징수 권한을 확보, 재정 기반이 유지할 수 있었으나, 이사 1인 및 평의원 9명 중 7명이 일본인으로 선임되는 등 식민당국의 영향력을 수용하는 대가를 치러야 했다. 이는 재단법인 설립이 구 황실 재산 관할권의 정리 및 통제수단의 방편으로 활용되는 양상을 보여준다고 할 수 있다 재단법인 숙명여자고등보통학교의 설립허가는

102) 시기는 다르지만, 국가기록원에서 확인 가능한 1942-43년도 보성전문 공문서를 보면, 신규 이사의 선임은 그 결과를 조선총독에게 ‘보고’하는 것에 그친다. 이는 기본재산 처분에 대해서는 도장관을 경유하여 조선총독에게 허가를 구했던 것과 대비된다. 「이사 선임의 건」, 「재단법인 보성전문학교 기본재산 처분의 건」, 『재단법인중앙학원(1)』(BA0831270).

103) 아래에서 살펴보는 사례 외에도 경성여자의학전문학교, 경성치과의학전문학교 등 식민당국의 정책적 필요와 긴밀하게 조응하여 설립되었던 사립전문학교 사례들을 추가로 꼽을 수 있다. 다만 이에 대해서는 본 연구에서 다루지 않는다.

104) 특히 1907년 영친왕궁으로부터 황해도 재령군 신천군 은율군 안악군, 경기도 파주군, 전라남도 완도군 소재 농경지 약 1,000정보를 하사받으면서 재정적 기반을 확보했다(『숙명 100년』, 114).

「조선민사령」이 실시되기도 이전인 1912년 1월 13일에 났는데, 이 역시 숙명재단의 설립에 조선총독부의 특별한 정책적 고려가 있었음을 보여준다(『숙명 100년』, 76-83; 114-121).¹⁰⁵⁾

구 황실재산과 일본인 임원 기반의 재단운영이라는 기본 구조는 1930년대 후반 숙명전문학교로의 승격 과정에서도 그대로 이어졌다. 전문학교 승격을 위한 재단 자산 확보 과정에서는 이왕직을 통한 영친왕의 재정 지원과 더불어 졸업생, 조선인 사회인사와 일본 소재 일본인 유지 등이 창립위원 및 찬조원으로 관여했다. 이에 힘입어 1938년 12월 숙명여자전문학교 설립허가가 났으나, 이사회 구성은 일본인들에 의해 주도되었다(『숙명 100년』, 221-228; 강혜경, 2015).¹⁰⁶⁾ 이는 1930년대 후반 이후 조선총독부의 교육정책에 숙명이 적극 협조해나갔던 바탕이었다.

숙명여전의 사례에 비해서 재단 구성에서 조선총독부의 ‘위로부터의’ 관여와 조선인 사회의 길항관계가 보다 역동적으로 나타났던 것은 전통종교계, 특히 불교계 전문학교의 사례일 것이다. 1906년 ‘명진학교’의 설립, 1915년 ‘중앙학림’의 설립으로 대표되듯, 불교계에서는 불교 근대화에 대한 모색들이 나타나고 있었다. 특히 개혁적 성향의 젊은 승려들은 기존의 교리 교육체제를 일신할 수 있는 불교 전문교육 기관의 설립을 지향하는 한편, 이를 위해 전국적 수준의 불교 중앙단체 수립이라는 조직적 변화 시도를 시도하고 나섰다(김성연, 2010; 2018; 정준영, 2020: 109-110).

그러나 이러한 불교계 개혁 시도들은 상대적으로 근대화를 일찍 단행한 일본 불교 종단의 영향력 속에서, 또한 조선총독부 종교정책의 자장 내에서 이루어질 수밖에 없었다. 특히 1911년 시행된 이후 식민지기 내내 유지되었던 「사찰령」 제제는 전국의 불교 조직을 30개 본말사 조직으로 개편하는 한편, 조선총독부에 사찰 소유 자산의 처분, 주지의 취임 등에 대한 인가권을 부여하고 있었기 때문이다.¹⁰⁷⁾ 그러나 조선총독부의 종교 통제 시도와는 별개

105) 『朝鮮總督府官報』 제413호 (1945.1.16.). 숙명과 함께 황실 재산의 하사를 통해 설립되었던 진명과 양정의 사례 역시 유사했다(『숙명 100년』, 121쪽). 재단법인 사립진명여학교는 1912년 4월 6일, (『朝鮮總督府官報』 제482호, 1912.4.9.), 재단법인 사립양정의숙은 1913년 2월 22일 설립허가를 받았다(『朝鮮總督府官報』 제169호, 1924.2.25.).

106) 숙명여전 창립위원에서는 김성수, 니와 세이지로(丹羽清次郎)와 함께 전임 학무국장이었던 와타나베 도요히코(渡邊豊日子), 히야시 시게키(林茂樹) 등의 이름이 눈에 띈다. 또한 찬조원으로는 김연수, 박홍식, 방태영, 윤치호, 조동식 등의 인사가 참여했다. 그러나 찬조원의 압도적 다수는 일본인 유지들이었다(『숙명 100년』, 221-228).

107) 이러한 「사찰령」을 통한 불교 자산에 대한 통제는 향교 재산에 대한 통제와 나란히 이해될 필요가 있다. 즉 조선총독부는 전통종교인 불교 및 유교계 자산과 주요 조직을 통제함으

로¹⁰⁸⁾, 「사찰령」을 통해 정비된 전국적 불교 조직이 역설적으로 이후 근대적 불교기관의 설립 논의가 전개되는 기반이 되었다는 점 역시 중요하다. 즉 3.1운동 이후 청년 승려들을 중심으로 「사찰령」 폐지 운동이 전개되기도 했지만, 그럼에도 이를 통해 성립된 30본산 체제는 이후 근대적 고등교육기관 설립이 논의되는 전제조건으로서 기능했던 것이다. 요컨대 불교계의 근대화와 일본화, 식민화 사이의 관계는 중층적이었다.

불교계 재단법인의 설립 역시 조선총독부의 종교정책과 불교계 내부의 역동과의 길항관계 속에서 구상, 실현되었다. 특히 이는 사유재산의 정리 및 통일된 중앙조직의 정비를 요구하는 불교계 내부의 개혁적 목소리와도 무관하지 않았다. 3.1운동 이후 조선불교청년회 및 조선불교유신회 등은 사찰령의 폐지를 요구하면서도, 동시에 조선 사찰 재정의 통일 및 사유재산의 정리, 통일기관의 건설을 요구하고 나섰던 것이다(김성연, 2010: 115). 이와 함께 1915년 「사립학교규칙」은 불교계 전문학교 설립을 지향했던 승려들이 재단법인 설립의 필요성을 인식한 계기가 되었다. 예컨대 1921년 김법린(金法麟), 김대용 등으로 구성된 중앙학림 학생 대표들은 전문학교 승격에 소극적인 주지총회를 압박하며 ‘중앙학림’의 전문학교 승격과 함께 “학교를 완히 유지하기 위해 재단법인을 설립”할 것을 요구하고 나섰다(『동국대학교 백년사1』, 114-116).

이러한 불교계 내부의 움직임에 대응하여, 조선총독부 역시 적극적으로 개입했다. 조선총독부는 30본산 주지들을 모아 총회를 개최하도록 하면서, 새로운 통일기관 수립을 지시했다(김성연, 2010: 115). 이는 30본산 주지세력을 중심으로 중앙조직을 설립하고, 이를 통해 ‘총무원’으로 대표되는 상대적으로 자주적, 개혁적 성향의 승려들을 끌어들이고자 했던 시도였다. 결과적으로 교무원 측은 1922년 10월 15일자로 조선총독부의 설립 허가를 받아 자산 약 62만 원 규모의 ‘조선불교중앙교무원’을 설립했다.¹⁰⁹⁾ 교무원 재단의 설립은 불교계 내부의 근대화 및 전문교육을 지향하는 내부적 시도와 조선총독부의 불교 통제정책의 길항관계 속에서 이루어진 셈이었다.

로써 식민통치의 기반을 확대했고, 궁극적으로는 개신교계의 영향력을 상쇄하는 방식으로 활용했다. 식민지기 향교 자산의 활용 양상에 대해서는 김정인(2006)을 참조.

108) 물론 「사찰령」은 조선총독부의 식민주의적 종교정책과 통제 의도를 반영하는 것이었지만, 이에 대한 불교계의 수용은 별개의 문제다. 특히 조선 시대 이후 관에 대한 종속이 제도화된 불교계에서 「사찰령」은 일제의 강압적 조치라기보다는 일종의 자연스러운 현상으로, 심지어 불교계의 사회적 위상의 제고로 받아들이는 움직임마저 존재했다. 「사찰령」 공포 이후 사찰 주지가 인위적으로 교체된 경우 역시 그리 많지 않았다(한동민, 2005: 67-70).

109) 「재단법인 기부행위 변경 인가 신청의 건」, 『종교법인사원관계서류』(CJA0004899)

그렇다면 재단법인 조선불교중앙교무원의 자산 구성 방식 및 기부행위 규정에서 나타나는 특징을 확인해보자. 기부행위의 제1조 “본 법인은 조선불교의 발전을 도모하기 위해 종교와 함께 교육의 사업을 위해 조선사찰 각 본말사의 연합을 도모할 것을 목적으로 함”에서도 볼 수 있듯, 해당 재단은 전적으로 학교사업만을 위한 것이라고 보기는 어려웠지만, 그 가장 주된 사업이 전문학교, 고등보통학교 등 사립학교 경영이었다는 점은 분명했다. 재단의 자산은 전국 30개 본산으로부터 출연된 자산으로, 사찰 소유의 토지나 각종 자산을 매각한 현금의 형태로 이루어졌다.¹¹⁰⁾ 30개 본사 조직이 공동 출연을 통한 사업을 운영하는 방식은 이미 1915년 중앙학림의 설치 시점부터 이어져 왔는데, 교무원 재단의 설립 역시 이러한 관행의 연장에 있었다.

각 본사별 자산의 출연 규모가 세밀하게 규정되어 있는 재단 기부행위에서 주목해야 할 것은 운영기구의 형태인데, <표 2-6>은 이와 관련한 조항을 요약한 것이다. 1922년 설립 당초 교무원 재단의 운영기구는 5인의 이사회와 30인의 평의원회로 이원화되어 있었는데, 이사 등 임원의 선임, 법인의 해산 등과 관련된 최종 의결기관은 평의원회였다. 평의원은 30개 본말사에서 각각 1인씩 파견되었고, 이들로 구성된 평의원회가 이사를 선출했는데, 단 이사 피선거권은 30본산 주지로 국한되었다. 이러한 자격 제한은 「사찰령」 체제하에서 주지승의 권한을 확고히 하는 동시에, 주지 임면권을 지닌 조선총독부의 영향력이 행사될 여지를 열어두는 조항이었다.

조항	1922년 규정	1924년 규정
이사 구성 및 선임방식	제8조 본 법인에 이사 5명을 두고 그 임기는 2년으로 한다 이사는 평의원회에서 이를 선거한다. 단 피선거권은 30본산 주지에 한한다	제8조 본 법인에 이사 7명을 두고 그 임기는 2년으로 한다 이사는 평의원회에서 이를 선거한다. 단 피선거권은 조선사찰 재적승려에 한한다

110) “1종재산은 각 본산으로부터 기부행위로 들어온 재산으로서 토지 등을 직접 양도하거나, 매각하고 기부한 현금을 말한다. 기부의 형태는 평의원총회에서 7가지로 정하여 각 본산에 배포하였는데, ①蓄積金 ②低利 借入金 ③寺刹廢止 賣却 ④山林伐採 및 間伐 ⑤土地賣却 ⑥土地提供 ⑦年賦拂込 등의 방법이 있었다. 2종재산은 기본적으로 1종재산 으로부터 발생하는 연 8%의 이자금을 말하는데, 초기인 1923년부터 교무원이 1종재산을 전부 受納하지 못하였기 때문에 해당 사찰에서 그에 상응하는 2종재산, 즉 이자금을 4기로 나누어 납부하도록 하였다”(김성연, 2010: 19).

조항	1922년 규정	1924년 규정
평의원회 구성	(미상)	제16조 2. 평의원은 본사 지주, 지주사무취 급자 및 본말사주지회에서 본말사승 려 중에서 각 1명씩을 천거하여 본 사주지에 의해 거출된 자로서 그것 을 충한다. 그 임기는 2년으로 한다

〈표 2-6〉 재단법인조선불교중앙교무원 기부행위 중 임원 선출 규정

- 출처: 「재단법인 기부행위 변경인가 신청의 건」, 『종교법인사원관계서류』(CJA0004899)

그러나 이러한 규정은 ‘총무원’으로 대표되는 개혁 세력의 도전을 통해 다시 수정된다. 설립 당시에는 교무원 측과 대립하면서 중앙고보를 천도교측으로부터 인수, 독자적으로 활동했던 총무원 측이 뒤늦게 중앙불교교무원 체제로 합류했는데, 이 과정에서 1924년 기부행위 개정을 둘러싼 협상이 이루어진 것이다(김성연, 2010: 17-18). 특히 임원 구성과 관련한 조항이 쟁점이 되었는데, 5인의 이사회는 7인으로 확대되었고, 이사의 피선거권은 “조선사찰 제적 승려”로 변경되면서 본산 주지승 이외의 이사 선임 가능성이 열렸다. 또한 평의원 자격 역시 “본사주지, 주지사무취급자 및 본말사 주지회에서 본말사 승려 중에 각 1명씩을 추천하고 본말사 주지에 의해 선출된 자”로 규정되면서 그 외연이 넓혀졌다. 재단 운영에서 아래로부터의 의견이 반영될 수 있는 통로 확대를 요구했던 총무원측의 의견이 받아들여지는 방식이었다(한동민, 2005: 184-186).

요컨대 교무원 재단의 설립 및 기부행위 규정의 변천은 조선총독부와 불교계 내부 분파들의 역학관계를 밀접하게 반영했다. 평의원회를 중심으로 한 독특한 운영구조는 교무원 재단이 학교 경영 조직임과 동시에, 전국 불교계 연합 시도의 정점에 있었다는 점에서 비롯된 특징이었다.¹¹¹⁾ 다만 이러한 불교 중앙조직과 지방조직과의 관계는 여전히 문제가 될 수 있었는데, 특히 조선불교중앙교무원이 지향하는 근대적 교육사업에 대한 불교계 내부의 완전한 합의는 여전히 도출되지 않은 상황이었다. 따라서 교무원 재단이 성립될 수 있었던 근거인 각 30본산의 자산 출연 역시 원활하게 이어지지 않을 수 있었고, 교무원 경영의 기반 역시 형해화될 가능성이 남아있었다. 아래에서 보듯 이는 1920-30년대 중앙불교교무원 재단 운영, 특히 1930년 설립된 중앙불교전문학교 운영에서 지속적으로 문제가 되었다.

111) 지역 조직의 출자를 통한 중앙조직 구성 및 평의원 파견을 통한 권한 행사는 유림계의 명륜학원 운영에서도 동일하게 발견된다(윤해동, 2020a: 322-324).

이상에서 다소 도식적으로 분류하여 살펴본 사립전문학교 재단의 사례들은 그 내부 운영구조가 설립의 동학과 행위자들 간의 관계에 따라 다양한 형태로 나타났음을 보여준다. 다만 대부분의 사례에서 나타나는 한 가지 공통점은 재단의 운영구조가 각기 다른 방식으로 설립 행위자간의 ‘연합’을 반영했다는 사실이다. 식민지의 사회경제적 조건에서 사립전문학교재단을 특정 개인 혹은 분파 단독으로 설립하는 것이 쉽지 않았기 때문에, 이러한 공동의 노력은 특히 더욱 중요해질 수밖에 없었다. 재단 운영구조에서 관찰되는 다양성 역시 식민지기 재단법인 행정이 설립자에게 허용했던 재량권의 범위를 보여주는 동시에, 이러한 ‘연합’의 중요성을 잘 드러낸다.

2) 학교 경영과 재정구조

다음으로, 당시 설립된 사립전문학교 재단이 학교의 경영, 특히 재정운영에 미친 영향에 대해 몇 가지 사례를 통해 확인해본다. 식민지 조선의 사회경제적 조건에서 재단에 출연된 자산은 어떻게 구성되어 있었으며, 그 수입은 학교 재정운영에서 어느 정도의 중요성을 차지했을까. 학생들로부터 징수하는 납입금은 학교 운영에 얼마나 기여했을까. 이러한 질문들은 식민당국으로부터의 재정지원을 기대하기 어려운 상황에서 사립전문학교재단이 하나의 영속적 경제조직으로서 어떻게 운영되었는지를 살펴보기 위해 중요하다.

(1) 기독교계 학교와 선교회 지원의 중요성

우선 선교회 사립전문학교들의 사례를 살펴보자. 연희전문학교에 대해서는 자산 및 재정운영 관련 자료가 비교적 상세하게 전해진다. 1917년 인가 당시 연희전문학교재단이 보유했던 유동 자산은 20여만 원 규모의 은행예금 형태였는데, 이는 주로 선교사 언더우드의 형이자 사업가였던 존 언더우드(John. T. Underwood)의 기부 및 각 선교회 출연자산을 통해 구성된 것이었다. 은행예금 자산과 조선총독부의 협조를 통해 매입했던 서대문구 연희동 인근의 토지, 이 양자가 연희전문학교 재단이 보유한 주된 자산이었다. 기부금과 학교 부지를 중심으로 한 재단의 자산구조는 세브란스의전의 경우에도 크게 다르지 않았다.

이렇게 연희전문과 세브란스의전 재단이 미국으로부터의 지원금에 의존하여

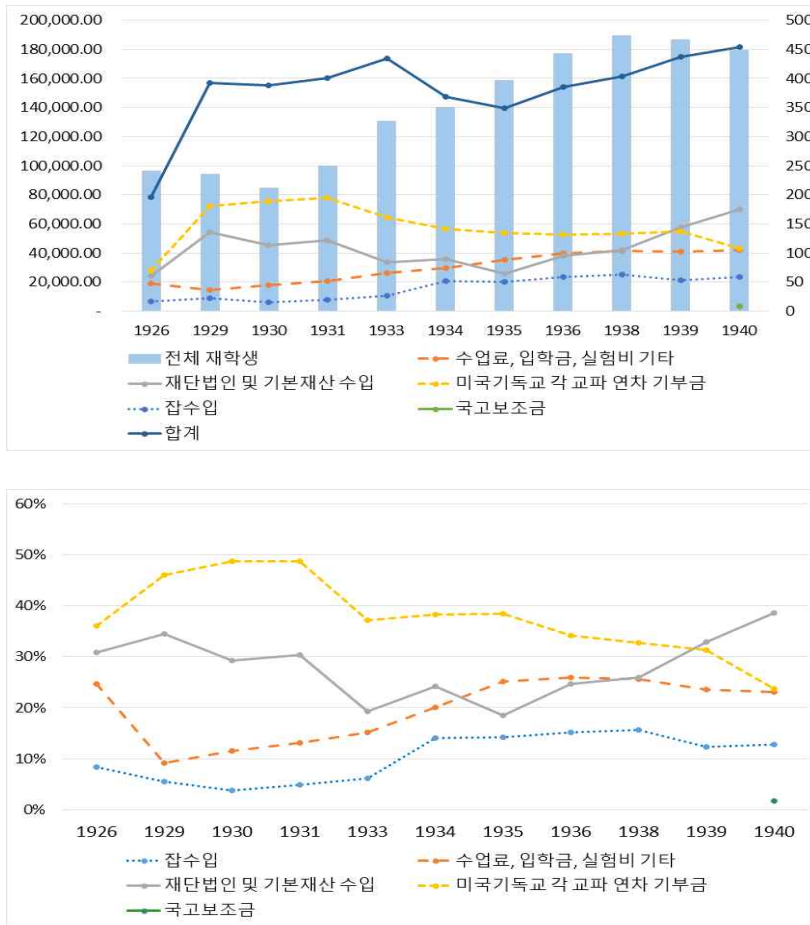
설립된 이후에도, 예비슨을 중심으로 한 운영진들은 학교의 초기 안정화를 위해 미국으로부터의 후원자금을 확보하기 위한 노력을 경주해야만 했다. 특히 1917년의 학교 설립 이후에도 ‘대학문제’ 갈등의 여파 속에 각 교파들의 이사 파송이 모두 이루어지지 않았고, 3.1운동 이후의 혼란과 학생 수 감소 등으로 초기 학교 운영에 어려움이 있었는데, 모든 교파의 이사 참여가 이루어진 1922년 이후에야 재정 운영은 일정 정도 안정될 수 있었다(연세학풍연구소, 2021, 276-278). 더 나아가 교장 예비슨이 1920-30년대 수차례 도미하면서 후원자금을 확보하면서, 1930년에는 기본금 80만 원, 총자산 약 160만 원 수준까지 재단 규모가 확대되었다(『연세대학교백년사I』, 154-155). 재단 운영에서 미국으로부터의 후원이 차지하는 중요성은 매우 컸다.

연희전문의 학생 및 교원 수, 경비 규모는 아래 <표 2-7> 및 <그림 2-3>과 같다. 연희전문의 경우 개교 직후에 50-70명, 1922년 약 113명(연세학풍연구소, 2021: 232, 252) 규모였던 학생 수는 이후 점차 증가하기 시작하는데, 특히 1923년 제2차 조선교육령 이후의 학교 재인가 및 자격 지정(김자중, 2016: 75)이 중요한 영향을 미쳤을 것이다. 특히 1930년대 들어 재학생 수는 더욱 빠르게 증가하여, 1932년 약 300명, 1937년에는 약 440여 명 규모를 기록했다. 2차 조선교육령기에 이루어진 고등보통학교 확대가 이후 전문학교 진학열로 이어졌고, 입시경쟁 역시 격화된 결과였다. 비록 높은 중도 탈락으로 인해 재학생 규모는 총 정원 규모를 밑돌았지만, 1930년대 들어 이루어진 정원확대는 학교 운영이 안정화되었다는 것을 방증했다.

출범 이후 1920년대 내내 만성적인 적자를 기록했던 연희전문의 재정상황도 1930년대 이후 후원 모금과 학생 수 증가 등에 힘입어 안정화되었다(연세학풍연구소, 2021: 374). 아래의 <그림 2-3>은 1920년대 이후 연희전문의 예결산 내역을 요약해준다. 여기에서도 선교회를 통해 지원되는 자금이 학교 재정운영에서 결정적이었음을 확인할 수 있는데, 1920년대 중반 이후 그 비중은 대체로 전체 수입의 35-40% 수준이었다. 기본재산에서 발생하는 수익이 전체 수입에서 차지하는 비중도 25-30% 수준에 달했다.¹¹²⁾ 반면 수업료 수입은 재학생 증가에 비례하여 서서히 증가했는데, 시기별로 편차는 있으나 1920년대 중반 이후 입학금 및 수업료 등이 포함된 학생 납입금이 학교 재정

112) 기본재산은 주로 예금형태와 주식형태로 운용되었던 것으로 보인다. 학교사는 1941년 시점에서 보유하던 주식 중 식산은행주 500주, 일로어업주식회사주 200주, 만주중공업주식회사주 200주 약 85,000원 상당을 담보로 은행 차입을 시도했다고 기록한다(『연세대학교백년사I』, 273).

수입에서 차지하는 비중은 약 10-25% 수준이었다. 물론 당시 경제적 조건에서 학생들의 학비 부담이 적은 것은 아니었으나,¹¹³⁾ 연희전문의 재정운영은 적어도 수업료에 절대적으로 의존하는 형태와는 거리가 멀었다.



〈그림 2-3〉 연희전문학교 연도별 수입부문 주요항목 결산 및 비중

113) 당시 고등교육 기관별 수업료 수준의 비교 및 학생들의 경제적 부담에 대해서는 김자중 (2018: 75-80)을 참조.

연도	전체 재학생	수업료/입학금/실험비등	재단법인 기본재산수입	미국선교회 기부금	잡수입	국고 보조	합계
1926	241	19,271	24,145	28,205	6,604		78,226
1929	236	14,479	54,127	72,243	8,749		156,805
1930	212	17,904	45,556	75,779	5,935		155,431
1931	250	20,967	48,677	77,891	7,833		160,063
1933	326	26,236	33,552	64,416	10,588		173,478
1934	350	29,580	35,688	56,521	20,696		147,486
1935	397	35,120	25,719	53,696	19,910		139,545
1936	443	39,880	37,940	52,622	23,410		153,852
1938	473	41,284	41,953	52,930	25,288		161,455
1939	466	41,076	57,520	54,657	21,503		174,756
1940	449	42,037	70,047	43,072	23,381	3,230	181,767

〈표 2-7〉 연도별 연희전문학교 수입부문 주요항목 결산

- 주: 금액 단위는 원(圓)

- 출처: 학생 수 및 교원 수는 『朝鮮諸學校一覽』, 각 연도.

연도별 결산 자료는 1926년: 연세학풍연구소(2021: 343); 1929년: 『연세대학교백년사I』, 155쪽; 1930-1940년: 연세대학교박물관(2013: 24, 42, 66, 95-96, 122, 147, 205, 325, 456).

다른 기독교계 학교의 경우 재정 관련 자료들을 확인하기 쉽지 않지만, 여러 단편적 자료들을 교차하여 재정 규모의 변화 및 그 개략적인 구조를 추정해볼 수는 있다. 세브란스의전의 경우 1920년대 중반 70-80명 수준이었던 재학생 규모가 1930년 약 150명, 1939년 약 200명 선까지 증가했고, 학교 경비 규모 역시 1930년대 꾸준히 증가했다. 연희전문과 마찬가지로 세브란스의전의 경우에도 선교회의 자금 지원이 대단히 중요했다. 병원 운영을 통한 일정한 사업 수입이 존재하긴 했으나, 선교병원의 특성상 수입보다 더 큰 재정이 병원에서 지출됨으로써 재단의 수익사업으로서는 큰 의미를 지니지 않았다.¹¹⁴⁾ 병원 경영에서 비롯되는 적자를 메웠던 것은 선교회 재정지원이었는데, 1924년 기준으로 각 선교회에서 지원된 금액이 전체 수입의 약 40%를 차지했다(연세의료원 120년사 편찬위원회, 2005: 242).

이화여자전문학교 역시 1920년대 후반-1930년대 초반을 기점으로 학생 규모가 빠르게 증가하기 시작했던 점은 다른 학교와 유사했다. 특히 1925년에

114) 그밖에 '주식회사 세브란스의용품상회'를 통한 부수적 수입 역시 일부 존재했다. 1923년에 시작된 의용품상회 운영(연세의료원 120년사 편찬위원회, 246-247)은 이후 주식회사 체제로 전환되었다. 1930년대 후반 시점에는 윤치왕, 오궁선, 이승우, 박영균, 이영준 등의 학교 관계자들이 역원으로 기업 운영에 관여하고 있었다(『朝鮮總督府官報』, 제3420호, 1938.6.13.). 그러나 학교 재정수입에서 의용품상회의 중요성은 크지 않았을 것으로 추측된다.

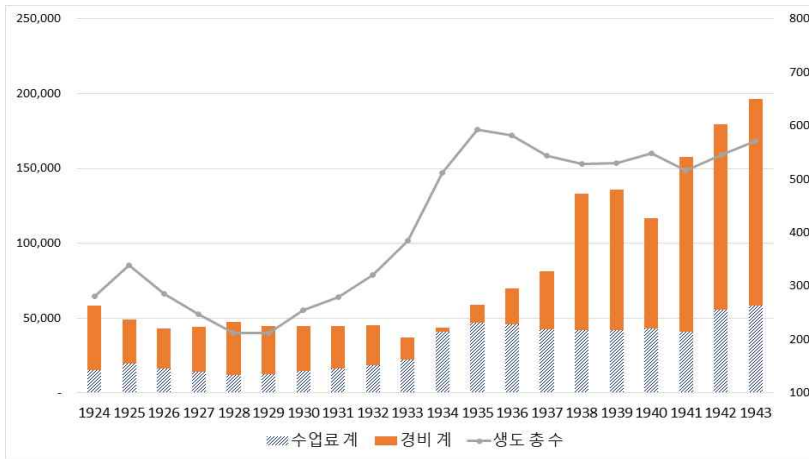
서 1927년 사이를 기점으로 감리교단뿐 아니라 캐나다연합교회, 호주장로교회 등도 학교 경비를 지원하며 운영에 참여했는데, 결과적으로 선교회로부터 지원되는 자금이 1920-30년대 후반까지 학교 경비의 약 60-70% 수준을 차지했다(『이화100년사』, 184).¹¹⁵⁾ 전체적으로 보면 개신교계 사립전문학교의 경우 선교회를 통한 경비 지원이 비교적 안정적으로 이루어지면서, 학생 납입금 수입에 대한 의존을 낮출 수 있었다는 점이 공통적이었다고 할 수 있다.

(2) 보성전문의 기금 및 수업료 수입

보성전문의 경우 1922년 설립인가 이후의 재정 상황에 대한 자료를 확인하기는 어렵지만, 몇 가지 통계자료를 교차하면서 재정수입 구조를 개략적이나마 추정해볼 수 있다. 우선 설립 당시 작성된 1922년도 예산안을 살펴보면, 총 예상수입 37,910원 중 재단 기금 382,000원으로부터 생기는 이자 수입이 26,740원, 생도 240명에 대해 징수한 수업료가 10,510원, 입학시험료 및 입학금이 660원으로 구성되어, 기본자산으로부터의 수입이 가장 큰 비중(약 70%)을 차지하고 있다. 반면 수업료 및 납입금의 비중은 약 30% 수준이었다(『고려대학교100년사I』, 272-273).

설립 이후 재학생 수가 증가한 뒤에도 학생 납입금 수입의 비중은 크게 달라지지 않았던 것으로 보인다. <표 2-8>과 <그림 2-4>는 각 연도별 보성전문 의 학생수와 경비규모 및 1인당 연간 수업료를 정리한 것이다. 비록 구체적인 결산자료를 확인하기는 어렵지만, 이러한 자료를 통해 각 연도별 개략적인 수업료 수입 수준 및 전체 경비에서 차지하는 비중을 추정해볼 수는 있다. 1920년대에는 생도 1인당 연간 수업료는 55원으로 유지되었지만, 재학생 수는 꾸준히 감소하는 경향이 있었고 경비 규모도 정제되어 있었는데, 결과적으로 수업료 예상수입이 전체 경비에서 차지하는 비중은 평균 약 30% 내외 수준이었다. 이는 해외 선교회로부터의 재정지원을 받을 수 있었던 같은 시기 연희전문에 비해서 높은 수준이었지만, 여전히 운영경비의 가장 큰 부분은 평의원으로부터의 신규 출연 및 기금 수입으로부터 충당되었을 것으로 보인다.

115) 숭실전문학교의 경우 전문학교 인가 이후의 학교 재정 상황을 확인하기는 쉽지 않다. 다만 자산 구성에 대해서는 몇 가지 자료들이 존재하는데, 상당한 수준의 기계창과 주변 농장 자산을 보유하고 있었다. 평양 지역사회 및 교단으로부터 받는 지원금 역시 존재했는데, 이렇게 보면 숭실전문학교가 지역 공동체에 뿌리내리는 양상은 특기할 만하다(『숭실대학교90년사』, 205-215).



〈그림 2-4〉 보성전문학교 학생수, 경비규모 및 수업료 수입 추정

- 주: 수업료는 재학생수 및 연도별 납입금 액수를 통해 계산된 추정치

연도	재학생 수	정원	경상비	임시비	경비 계	생도당 경상비	수업료
1924	281	400	58,500	-	58,500	208	(미상)
1925	339	400	47,958	1,140	49,098	141	55
1926	285	400	41,911	1,000	42,911	147	55
1927	248	400	42,544	1,811	44,355	171	55
1928	213	400	44,912	2,710	47,622	210	55
1929	213	400	40,884	3,591	44,475	192	55
1930	255	400	43,756	920	44,676	170	55
1931	280	400	43,725	1,245	44,970	156	55
1932	320	400	34,292	10,927	45,219	107	55
1933	385	400	36,884	-	36,884	95	55
1934	512	400	43,496	-	43,496	85	77
1935	593	600	58,900	-	58,900	99	77
1936	582	600	63,954	6,000	69,954	110	77
1937	543	600	72,951	8,593	81,544	134	77
1938	529	600	81,400	51,480	132,880	154	77
1939	530	600	87,032	49,060	136,092	164	77
1940	548	600	104,171	12,680	116,851	190	77
1941	516	600	143,756	10,000	157,756	279	(77)
1942	546	600	160,496	19,000	179,496	294	100
1943	571	600	175,564	20,964	196,528	307	(100)

〈표 2-8〉 보성전문학교 학생수, 경비 규모, 수업료

- 주: 금액 단위는 원(圓)

- 출처: 1) '학생 수', '경비'는 『朝鮮諸學校一覽』, 각 연도, “私立專門學校” 표에서 재구성.

2) '정원', '수업료'는 “普成專門學校學則”, 『普成專門學校一覽』, 1925, 1931, 1935, 1939, 1940, 1942.

1934년 수업료: 『고려대학교100년사I』, 435쪽. ('괄호' 속 수치는 전년도 금액)

이렇게 보면 1920년대 보성전문은 전문학교 승격 이후 교원 확충 등으로 고정 경비 지출은 증가했으나, 정작 주된 재원인 기금 수입은 특정 기부자의 미래 시점의 불확실한 출연 의지에 크게 의존하는 취약한 재정 구조를 지니고 있었다. 더구나 설립 시점에 약속했던 출연자들의 기부는 제대로 이루어지지 않는 경우가 많았기 때문에, 학교 재정 역시 일련의 위기를 겪었다. 학교 관계자들은 학교 자산 일부를 매각하는 한편, 각지의 기부 약정자들을 대상으로 소송에 뛰어들며 식민지 사법당국의 힘을 빌어 재정 상황 타개를 위해 노력했으나 그 성과는 제한적이었다(『고려대학교100년사I』, 291-293; 김일환, 2021: 259). 결국 1930년대 초반 이후 학교 운영경비 규모는 급감했고, 다른 수입원을 확보하기 어려운 상황에서 학생 수업료가 재정 수입에서 차지하는 중요성 역시 증가했을 것으로 보인다.

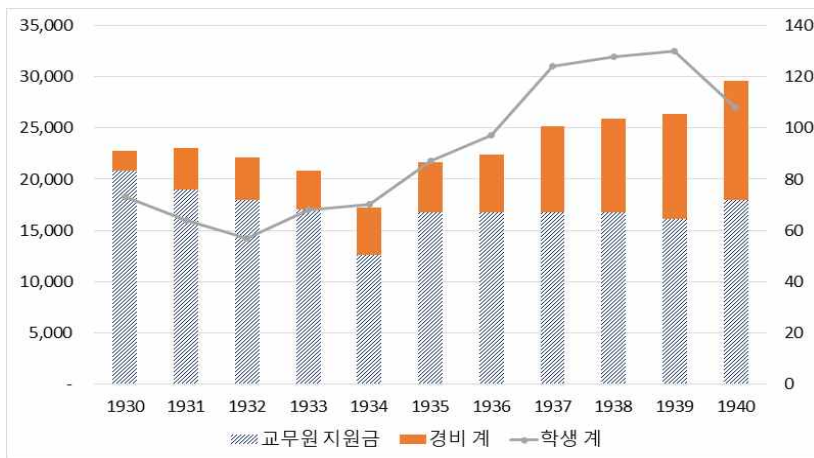
1932년 김성수의 재단 인수 이후, 경비 규모는 1935년 이후에야 증가세를 보이면서 재정 상황도 안정화되었다. 수업료 역시 1930년대 중반과 1940년대 초 두 차례 인상되었지만, 1938년부터 1943년까지 전체 경비에서 수업료 예상수입이 차지하는 비중은 다시 평균 약 30% 수준으로 회복되었다. 전체적으로 1920년대 후반에서 1930년대 초반 학교 경영이 위기에 빠진 다소 예외적 상황을 제외하면, 보성전문에서도 수업료에 의존하는 학교 재정운영은 대체로 나타나지 않았던 현상이었다.

(3) 중앙불교전문과 불교계의 실패한 공동 출연 노력

마지막으로 1930년 설립된 중앙불교전문학교의 사례를 살펴보자. 중앙불교전문의 설립은 1920년대 내내 이어졌던 불교계 전문학교 설립 노력이 결실을 맺는 순간이었고, 교무원은 보성고등보통학교와 중앙불교전문학교를 경영하는 주요 교육재단으로 발돋움했다. 그러나 설립과정은 지난했고, 특히 자산 출연을 위해 전국 본산조직의 협력을 받는 것은 쉽지 않았다. 사실 재단 설립 초기부터 이러한 문제가 대두되고 있었는데, 재단 인가 시 약정된 30개 본말사로부터의 출연 자산은 약 62만 원 규모였으나, 설립 첫해 실제 교무원 재단에 수납된 것은 약 15만 원으로 1/4 규모에 불과했다(한동민, 2005: 192-193). 재단 설립인가 이후 10년이 지난 1933년까지도 30개 본사 중에서 출연금을 완납한 본사는 12개에 불과했고, 미납금은 전체의 25%인 15만 원에 달하고 있었다(한동민, 2005: 239). 이러한 자산 부족 문제도 작용하여, 교무원측이 1926년부터 지속적으로 신청했던 전문학교 설립 인가는 조선총독

부 당국에 의해 수차례 반려될 수밖에 없었다.¹¹⁶⁾

따라서 1930년 중앙불교전문학교의 설립 및 운영은 전국에 산재한 불교계 자산을 동원하기 위한 시도와 함께 이루어질 수밖에 없었다. 특히 교무원은 학교 설립과 함께 40만원 증자를 통한 100만원 규모 자산 확보 계획을 결의 하면서, 재단 보강을 꾀했다.¹¹⁷⁾ 그렇다면 실제 중앙불교전문 재정은 어떻게 운영되었을까. <표 2-9>는 1940년까지의 중앙불교전문 재학생 및 경비규모를 요약한 것이다. 설립 이후 재학생 규모는 조금씩 확대되어 1937년에 124명을 기록했으나, 경비 규모는 사실상 정체되어 있는 수준이었다. 교무원 재단은 전체 예산의 약 60-70%를 교육사업에 지출하면서 각 학교 경영을 보조했는데, 그중 중앙불교전문에 대한 지원은 연간 16,000-18,000원 규모를 유지했다(김성연, 2018: 112-114). 일관된 학교 재정결산 자료는 확인하기 어려우나, 학교 경비규모와 교무원의 지원금 자료를 종합해보면, 1930년대 불전 경비의 약 60-80%가 교무원 지원금으로 충당되었음을 확인할 수 있다. 중앙불교전문은 사례 역시 수업료에 의존하는 재정 운영과는 거리가 멀었다.



〈그림 2-5〉 중앙불교전문학교 학생 수, 총 경비 및 교무원 지원금 규모

116) 특히 승려 교육이라는 목적이 전문학교를 통해 이루어져야 하는 사유가 불분명하다는 점과 함께, 자산 부족 문제가 계속 사유로 거론되었다. 학교사는 이를 3.1운동 이후 중앙학림이 양성한 개혁적 불교 승려가 반일 운동의 소굴로 인식되어 조선총독부의 견제를 받았다는 관점에서 설명한다(『동국대학교 백년사1』, 123-124쪽).

117) 그나마 40만원 증자 계획은 사실상 실패로 돌아갔다. 특히 자산 출연 계획에 대한 30본산의 합의를 이끌어내는 것이 쉽지 않았는데, 1933년도에 40만 원 증자건에 대해 찬성한 본산은 13개 사찰에 불과했다(김성연, 2010: 25-26).

연도	재학생 계	경비 계	생도 1인당 경상비	교무원 지원금
1930	73	22,750	311	20,851
1931	64	23,030	359	18,955
1932	57	22,130	388	18,000
1933	68	20,807	305	17,000
1934	70	17,223	246	12,560
1935	87	21,615	248	16,750
1936	97	22,404	231	16,800
1937	124	25,150	203	16,800
1938	128	25,910	202	16,800
1939	130	26,359	203	16,100
1940	108	29,555	274	18,000

〈표 2-9〉 중앙불교전문학교 학생수, 경비규모, 교무원 지원금

- 주: 금액 단위는 원(圓)

- 출처 1) 재학생, 경비규모는 『朝鮮諸學校一覽』, 각 연도

2) 1930-1936년도 교무원 지원금은 『한국근현대불교자료전집 66』, 각 연도.

1937-1940년은 「조선불교중앙교무원평의원회및삼십일본사주지회의상황에관한 건」, (CJA0004877)

다만 이는 재단의 충실한 보조보다는 중앙불전의 적은 학생 수 및 열악한 재정 규모를 반영하는 현상에 보다 가까웠고, 1930년대 내내 중앙불교교무원 재단의 경제적 운영은 여러 난점을 노출하고 있었다. 공여지책으로 교무원 측은 보성고보 사업을 정리하면서 사업의 구조조정을 꾀하고자 했으나(김광식, 1998), 훨씬 뿌리깊은 문제는 중앙 재단이 지역 본말사 조직의 재산 출연 부담을 강제하게 어렵다는 것에 있었다. 1930년대 본산 및 소속 말사조직은 주지들의 사찰재산 매각과 횡령·배임 문제가 겹쳐 막대한 규모의 부채에 시달리고 있었고, 중앙조직에 대한 자산 출연은 부진할 수밖에 없는 상황이었다. 이러한 상황에서 조선 내 사찰의 공공성 문제에 대한 비판적 여론은 높아졌고,¹¹⁸⁾ 이를 해결하기 위한 명분으로 「사찰령」 개정을 통해 사찰재산 처분 및 차입에도 조선총독의 인가를 받도록 하는 식민당국의 개입을 자초하는 상황까지 이르렀다(김성연, 2018: 196-197). 이러한 딜레마적 상황은 1940년 혜화전문학교의 설립, 1942년 조계학원으로의 재단 개편까지 이어졌다.

118) 당시 언론에서도 이러한 사찰의 부채 및 사찰 운영의 공공성 문제가 중요하게 다루어졌다. “사원에서 생활하는 승려들 중에서 선량치 못한 사람들이 공과 사를 혼동하는 관념 밑에서 당파와 파벌의 권리다툼”을 하는 동안 온갖 공금을 낭비하며 채무가 형성되었다는 것이었다. 기사에 따르면 각 사찰에서 부채 형성을 위해 식산은행 및 동양척식주식회사에 저당 잡힌 토지는 약 70만 원 규모에 달했다. “칠십만원의 토지를 식은과 동척에 저당” 『東亞日報』, 1934.3.6

3) 재단법인의 공공성 문제와 논쟁들

(1) 후원회 활동과 재단의 사회적 정체성

재단 설립과정과 기구 형태, 자산 및 재정 운영과 더불어, 마지막으로 짚을 필요가 있는 것은 재단의 사회적 정체성의 문제다. 주 수요집단이라 할 수 있는 조선인 사회는 사립전문학교에 대한 여론 형성을 통해, 후원활동의 전개를 통해 학교 및 재단의 운영에 직간접적으로 영향을 미쳤다. 특히 사립전문학교에 대한 사회적 인식과 여기에 투영된 규범적 가치라는 상징적 차원의 문제는 때로는 경제적 자원 동원과도 깊이 연결되어 있었기 때문에(부르디외, 2005; Rannard, 2021), 학교 및 재단의 관계자 역시 이를 결코 간과할 수 없었다.

특히 이러한 문제는 사립전문학교의 경영 규모가 비약적으로 성장했던 1930년대 이후에 더욱 중요해졌다. 특히 1920년대까지 설립되었던 학교들의 운영이 안정세를 찾아가면서, 사립전문학교와 관계된 사회적 집단과 네트워크 역시 점차 확대되어 갔다. 졸업자 집단의 규모가 커지면서, 이들이 만든 ‘교우회’ 등의 단체가 지닌 영향력도 확대되었던 것이 그 한 예였다. 근대적 교육을 받은 조선인 지식인들이 교수·강사진으로 영입되고, 이들을 중심으로 대학 제도 밖의 학술장이 구축되기 시작했다는 점도 중요했다(정준영, 2020: 102-104). 특히 설립을 주도했던 선교사들이 동시에 교수진이자 이사진으로 활약했던 개신교계 학교들 역시 1930년대 이후 한국인 교강사진 및 졸업자 집단의 역할이 점차 확대되면서 토착화가 진행되었다. 연희전문과 세브란스의 전 교장을 겸했던 예비슨이 1934년 정년 퇴임한 이후 유억겸(兪億兼)은 연희전문의 부교장으로, 오금선(吳兢善)은 세브란스의전의 교장으로 각각 취임했던 것은 이러한 한국인들의 역할 확대를 상징적으로 보여준다.

이러한 인적 변화와 더불어, 재정수입을 확대하기 위한 전략 역시 모색되어야 했다. 특히 재학생 증가에 따른 교사(校舍)의 확장, 연구실과 도서관 등 교육·연구 기간시설 확보 등 시설 확충의 필요 역시 커졌기 때문이었다. 그러나 여기에 필요한 자본의 확보는 만만치 않은 과업이었다. 상대적으로 재정 상황이 양호했던 개신교 사립전문학교들의 경우에도 1930년대 초 세계대공황의 여파로 인해 선교회 후원 자금을 확보하는 데에 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 여러모로 새로운 재정 확충 전략이 모색될 필요가 있었던 것이다.

결과적으로 주된 전략으로 채택된 것은 학교 졸업자 집단 및 조선인 엘리트층을 중심으로 한 후원회 결성과 모금사업이었다. 사립전문학교의 후원회 결

성은 공교롭게도 1933년에 경쟁하듯 일제히 이루어졌다.¹¹⁹⁾ 세브란스의전은 1933년 6월 9일, 30만 원의 모금을 위한 후원회를 결성했다. 문부성 지정학교가 되기 위한 시설 확충이 그 주된 목표였다. 이화여자전문 역시 1933년 12월 15일 이화전문후원회를 결성, 모금사업에 나섰다. 대공황의 여파가 조선 사회에도 영향을 미치는 악조건 가운데서 진행된 후원회 사업은 비교적 성공적으로 진행되어, 개신교계 학교의 시설 확충에 상당히 기여했다. 이미 1924년 ‘보전후원회’가 결성되어 있었던 보성전문도 김성수의 재단 인수 직후인 1933년 7월에 ‘보성전문학교 창립30주년 기념사업회’를 결성했다. 법인화 이후 10여 년 만에 진행된 또 다른 대규모 모금사업이었는데, 위원회는 총 464명의 발기인과 57명의 실행위원으로 구성될 만큼 규모가 컸다.¹²⁰⁾ 사업 결과 1934년 말까지 약 20만 원에 달하는 기부금이 모였고, 이것이 안암동 교사내 도서관을 포함한 시설 확충의 중요한 재원이 되었다.

여기에서 주목할 것은 운동 과정에서 동원된 수사 및 이를 주도했던 인물들의 네트워크다. 후원회 활동의 필요성을 대외적으로 천명하면서 특히 강조되었던 것은 사립전문학교가 단순히 개신교 선교사업의 수단 혹은 경영자 개인의 사사로운 사업이 아니라, 조선인들의 교육을 위한 민족적 ‘공기(公器)’로서 대단히 중요한 의미를 지닌다는 점이었다. 이화여자전문 후원회는 “교회영(敎會營)에서 사회영(社會營)으로”라는 구호를 통해 ‘사회’를 전면에 내세우며 사립전문학교 운영에 대한 대중적·민족적 관심을 촉구했다.¹²¹⁾ 전국 각지에 발송된 보성전문학교 30주년 기념사업의 취지서도 “민간의 최고학부”로서의 보성전문이 지닌 민족적 의미와 함께, “학교의 금일까지의 역사가 결코 경영자 기개인(幾個人)의 힘으로만 된 것이 아니고 실로 다수인사의 협력과 일반사회의 성원에 의하여 일어난 것”이며 “진실로 된 조선의 것”임을 강조하고 있었다.¹²²⁾

각 학교 후원회 발기인 명단은 이러한 사립전문학교들의 후원회 사업을 통해 동원, 재구성된 조선인 사회 엘리트들의 네트워크를 드러낸다. 여기에는

119) 이러한 후원회 활동에 관여했던 윤치호는 자신의 일기에서 1930년대 당시 조선 상황에서 경쟁적으로 사립전문학교들이 후원회 결성에 나서는 것을 “구걸 경쟁(begging contest)”으로 지칭하며 다소 비관적 전망을 내비치기도 했다(윤치호, 2016a: 1933년 6월 15일자).

120) “普成專門 創立卅年記念事業 發起準備”, 『東亞日報』, 1933.10.3

121) “梨專後援會”, 『東亞日報』, 1933.2.21.

122) 취지문과 사업의 경과, 기부자 내역은 『고려대학교100년사I』, 414-433쪽. 일부 사례지만, 전북 김제군 백구면 유지들의 기부 사례는 보성전문 30주년 기념사업에서 민립대학 설립운동의 유산이 도움이 되었음을 시사한다. “十五年前 釀金을 利子 부처 寄附”. 『東亞日報』, 1937.9.3.

특히 윤치호를 비롯한 기독교 인사들, 김성수, 김연수, 방응모를 위시한 사업가 및 지주 집단, 변호사 및 전문가 집단들, 여운형 등 좌파적 색채의 문화사업 경영자 등이 망라되었다. 후원회 사업은 이들이 경영하던 「동아일보」, 「조선일보」, 「조선중앙일보」 등의 매체를 통해 지속적으로 홍보되었고, 일반인들의 대중적 참여까지 이끌어낼 수 있었다. 신문지면에는 대중적 기부행위의 실적과 미담이 지속적으로 보도되었는데, 이를 통해 사립전문학교를 “조선민족의 손으로 경영해야 한다”라는 담론이 지속적으로 등장했다. 결과적으로 후원회 사업은 사립전문학교의 재정 확보에 직접 기여한 것 못지않게, 사립전문학교 재단에 민족적·사회적 정체성을 부여하면서 이에 대한 여러 규범적 기대들을 형성했다는 점에서 대단히 중요한 의미를 지녔다.

(2) 사립전문학교의 공공성 문제를 둘러싼 논쟁들

위에서 살펴본 1930년대 이후의 변화는 식민지 사회에서 학교 재단의 공공성에 대한 논쟁이 벌어졌던 조건이 되었다. 물론 사립전문학교 관계자들이나 조선인 사회가 사립학교 정책의 입안과 결정에 적극적으로 참여할 수 있는 가능성은 극히 제약되어 있었다. 또한 일상적 검열이 행해졌던 식민지 공론장에서 조선총독부가 체현하는 관제적 공공성, 특히 1931년 만주사변 이후 신사참배 강요 등 변화한 종교정책 문제가 직접적으로 논의되기도 어려웠다. 그러나 이러한 제약에도 불구하고 사립전문학교 및 재단 문제를 둘러싼 식민지 사회의 여러 행위자 간의 공동의 대응 모색이 부재한 것은 아니었는데, 그 과정에서 학교재단의 정체성과 문제 해결방안에 대한 사회적 논의가 촉발될 수밖에 없었다. 그런 의미에서 사립전문학교 및 그 운영재단은 식민지에서의 사회적 공공성을 둘러싼 논쟁의 대상 중 하나로 자리매김할 수 있었다.¹²³⁾

예컨대 ‘민립’이라는 정체성과 다액 기부자의 사적 영향력 사이의 긴장이 일찍부터 나타났던 보성전문은 1930년대 중반 재단의 ‘공기성’ 문제에 대한 첨예한 논쟁을 경험했다. 그 출발은 1932년 김성수의 재단 인수 및 운영구조 개편이었다.¹²⁴⁾ 경영권 인수와 함께 개정된 재단 기부행위에서 가장 큰 변화

123) 식민지기 각종 단체와 조직의 운영, 특히 당시 「민법」, 「상법」 등 사법(私法)을 통해 설립된 영리회사, 사단법인, 재단법인, 조합 등 민간단체에서 나타나는 공공성의 구조는 기존의 ‘식민지 공공성’ 논의에서 충분히 규명되지 못한 지점이기도 하다(윤해동·황병주, 2010; 신주백, 2012; 고태우, 2014).

124) 인수 과정에서는 재단의 운영방식을 둘러싼 협상이 진행되었는데, 평의원회와 교우회 측의 요구는 주로 ‘보성(普成)’이라는 교명의 보존과 기존 직원의 지위 보장, 교사(校舍)의 신축으로 모아졌다. 반면 김성수 측은 기존의 보성전문 운영구조의 대대적 개편을

는 무엇보다 평의원회의 폐지였다. 기존에 평의원회의 권한이던 이사 선임권 뿐 아니라, 1920년대 학교 분류에서 쟁점이 되었던 교장 및 교수 임면, 재정 운용 등의 제반 사항은 이사회에 권한으로 분명하게 명시되었다(제17조). 평의원회의 폐지는 이사회 중심의 경영구조가 확립되면서, 기존의 ‘공동 설립자’들, 교우회 등이 법인 의사결정에 관여했던 제도적 통로가 사라짐을 의미했다. 이사회의 실권자인 김성수가 1932년 6월 학교장으로 취임한 것도 그 연장선이었다. 전체적으로 경영조직인 재단법인 이사회부터 여타 학교 구성원의 조직을 분리시키면서, 전자의 우위를 명확하게 하는 형태이었다.¹²⁵⁾

더 나아가 인수 과정에서 김성수가 고창 김씨 가문 소유 약 5,500여 석 규모의 농지자산을 출연한 방식도 다소 독특했다. 해당 자산의 소유권은 기존 보성전문학교 재단이 아니라 김성수가 1929년에 설립한 ‘재단법인중앙학원’으로 귀속되었고,¹²⁶⁾ 여기에서 발생하는 수입이 중앙학원에서 보성전문으로 지원되는 형태였다. 즉 보성전문 재단의 실질적 운영, 특히 자산과 재정운용의 측면은 김성수의 영향력 하에 있던 중앙학원 재단에 크게 의존하고 있는 형태였다.¹²⁷⁾ 보성전문이 강한 사적 영향력에 노출되었던 일련의 변화는 기존 학

요구했는데, 특히 자신에게 후임 이사 선임을 일임할 것과 함께, 평의원회 기구의 폐지를 그 조건으로 내걸었다. 결과적으로 1932년 3월 26일 열린 평의원회에서 김성수의 요구를 수용하여 기부행위 개정안이 통과되면서, 재단 운영구조는 크게 변화했다(『고려대학교100년사I』, 366-368).

125) 다만 이사 구성의 측면에서 재단경영과 학교 양자의 경계는 다소 모호했다. 인수 시점에서 김성수가 자신과 함께 재단 이사로 선임한 인물은 최두선(崔斗善)과 김용무(金用茂)였고, 대표이사 역시 김용무가 맡았다. 둘 모두 그간 김성수와 여러 활동을 함께 했던 인물이었지만, 이미 1920년대 중반부터 교우회측 평의원으로서 보성전문에 관여해 왔다는 사실 역시 중요하게 고려되었을 것이다. 1935년 이후부터 1943년까지는 김영주(金泳柱), 백상규(白象圭), 와타나베 가쓰미(渡邊勝美) 등 1920년대 초부터 자리를 지켜온 중진 교수들이 차례로 이사로 선임되면서, 교수진의 경영 참여가 두드러졌다 『普成專門學校一覽』, 1936.; 「이사 선임의 건」, 『재단법인중앙학원(1)』, (BA0831270).

126) “沿革概要”, 『普成專門學校一覽』, 1936, 2-3면. 더 나아가 김성수는 일단 채무관계 정리를 끝낸 뒤에 보성전문 재단을 중앙학원과 통합할 것을 계획하고 있었고, 실제로 1933년 9월 9일 보성전문 이사회는 재단 해산 및 중앙학원으로의 학교 편입을 의결하기도 했다. 하지만 당시 이사회의 해산 결의에도 불구하고, 결과적으로는 1946년까지 보성전문 재단이 존속되고, 중앙학원으로부터 경비가 지원되는 애매한 형태가 계속 유지되었다.

127) 여기에는 김연수(金季洙)의 협력도 중요했다. 김연수는 1920년대 중반 수 개의 농장을 새로 개척했는데, 그중 약 5천석 규모의 신태인농장(新泰仁農場)이 보성전문 재단 인수에 사용됐다(삼양사, 1974: 99). 이는 이후 보성전문의 재정운영이 고창 김씨 가문의 농장 경영과 긴밀한 관련을 지녔음을 의미한다. 단편적 사례지만 1940년대 통제경제 시기 보성전문이 금융자산을 농지로 전환하면서 소작료 수입 증대를 꾀하는 모습도 관찰된다. 「재단법인보성전문학교 기본재산 현금처분 허가에 관한 건」, 『재단법인중앙학원(1)』, (BA0831270). 고창 김씨 가문의 농장 및 경성방직 경영에 대해서는 김용섭(1992: 173-252), 에커트(2008)를 참조.

교관계자들에게 ‘민립’이라는 보성전문의 정체성과 충돌하는 것으로 받아들여졌을 것이다.

여기서 초래된 잠재적 갈등이 1935년 보성전문의 정원 초과모집 사건과 김성수의 교장 사임, 교우회의 내부 충돌, 이에 대한 잡지 『삼천리』에서의 지식인 간 논쟁으로 분출했다. 특히 『삼천리』 지면상 논쟁에서는 문화사업의 민족자산으로서의 성격, 이에 대한 대자본의 영향력과 사유화 현상, 사적 기부자의 권한의 한계, 재단법인 운영의 공기성(公器性) 등의 주제가 다루어졌다는 점에서 흥미롭다(김일환, 2021: 264-268; 김영식 편, 2008). 보성전문에 투사된 ‘민족의 공유물’이라는 정체성은 30주년 기념사업회에서 보듯 학교경영에서 독특한 ‘기부의 경제’를 활성화시키는 요인이었지만, 이는 동시에 사립재단의 운영이 강한 민족성·공공성을 지녀야 한다는 요구를 수반한 것이기도 했던 것이다.

개신교계 사립전문학교의 경우 특히 신사참배 문제를 둘러싼 조선총독부와 개신교계의 갈등이 문제의 발단이었다. 1930년대 후반 북장로 선교회가 교육사업 인퇴(引退)를 결정하자, 그간 지역사회에서 뿌리내린 채 운영되었던 학교 및 재단 사업을 어떻게 정리할지가 문제가 된 것이다. 예컨대 송실전문에서는 1935년 북장로회의의 교육사업 철수 결정 이후 학교의 폐교 여부, 평양 내 북장로교 관할 사립학교의 시설 및 자산을 후속 재단에 인계할지 여부, 후속 학교의 ‘송실’ 교명사용을 둘러싸고 선교회 본부와 송실전문학교 교원 집단, 평양 지역사회 구성원들 사이의 논쟁이 지속되었다(박혜진, 2015: 157-201; 이성전, 2007: 261-288).

이러한 논쟁은 신사참배의 종교성에 대한 기독교 내부 의견대립과도 관련이 있었지만, 송실전문학교가 1910년대 이후 조선인 지역사회의 참여와 출자를 통해서 운영되었던 경험 역시 반영하고 있었다. 특히 최소한 학교 설비 및 재산의 반환·인계와 ‘송실’ 교명의 양도 등을 북장로교회 측에 요구했던 특히 송실교우회, ‘3교존속 기성회’의 주장은 단순히 신사참배 문제에 대한 굴복으로만 이해할 수 없는, 지역사회에서 송실재단이 지닌 공적 성격이라는 쟁점과도 관련된 것이었다.¹²⁸⁾ 그러나 송실전문학교 재단의 자산 소유권 및 경영의 궁

보성전문에 출연된 농지를 실질적으로 소유·경영했던 재단법인 중앙학원은 경성방직과 같은 다른 김성수 가문 통제하 기업의 주식을 다량 보유한 조직이기도 했다. 즉 고창 김씨 가문의 언론 및 기업체, 학교재단 경영은 하나의 사업 복합체로서의 성격을 지니고 있었다(에커트, 2008: 105).

128) 교우회 대표들은 “극도의 분노를 나타”내면서, “한국인의 기부도 포함된 학교 재산도 가

극적 권한을 보유했던 미국 북장로교회 선교본부는 후속 재단에 대한 3년간의 승실전문 교사(敎舍) 임대를 제외한 다른 모든 요구를 거절하면서 폐교에 강경한 태도를 고수했다. 결국 승실전문학교 폐교 문제는 대동광업을 경영한 기업가 이종만(李鍾萬)이 120만 원 규모의 신규 재단의 구성, 1938년 ‘대동공업전문학교’이 개교하면서 비로소 일단락될 수 있었다.¹²⁹⁾ 일련의 사태는 식민권력의 압박에 뒤이은 선교회의 ‘인퇴’라는 부정적 경험에서 촉발된 것이었으나, 역설적으로 이를 통해 사회화된 자산으로서의 재단의 공적 성격에 대한 당대의 인식 구조를 수면 위로 일부 드러낼 수 있었다.¹³⁰⁾ 그러나 이후 전시체제가 본격화되고 관제적 혹은 파시즘적 공공성의 논리가 식민지 사회를 압도해가면서(윤해동·황병주, 2010), 사립학교의 공공성 문제가 논의되는 구조 역시 크게 굴절되었다.

저가고 학교 명의도 ‘영원히 땅 속에 묻어버리고 가려는’ 북장로교회선교부의 종교적 양심을 의심하지 않을 수 없다고 분개했다”. 특히 “현재 3교 재산 중에는 순전한 선교회 재산 이외에 한국인으로부터 기부한 재산도 상당히 있으니, 폐교하면 반드시 이 기부금만은 이들 학교 명의로 새로 경영할 재단에 반환해야 한다”는 것이 이들의 입장이었다(박혜진, 2015: 189-191).

조선일보를 중심으로 한 당대 언론들도 북장로교측의 폐교 대책에 학교 재학생 처리 문제, 남은 자산의 처분 문제가 빠져 있다는 것에 대해 문제를 제기했다 “재학생은 다른 적당한 학교에 전학을 식혀왔습은 물론, 학교를 경영하던 재산은 부나 군에 맞기어 신설학교에 기부하던가 그렇지 안하면 동리에 기부하여 공공사업에 충당해온 것이 뚜렷한 전례”로 되어 있지만 이를 무시하는 승실전문의 경우는 “인도상 또는 종교적 양심을 부르짖는 사람들의 취할 행동이 아니”라는 것이었다. “삼교(三校) 폐교 후의 재단 처분문제”, 『朝鮮日報』 1937.11.6.

129) 새로운 재단법인 대동학원의 설립 당시 이사로는 이종만 이외에 이훈구(李勳求), 오윤선(吳胤善) 등 승실전문 및 지역 인사가 참여했다. 이종만의 재단법인 대동학원의 설립은 그의 광산경영, 농업 협동농장, 학교 경영을 아우르는 사업 복합체의 일부였다. 특히 그의 ‘재단법인 대동농촌사’ 운영은 재단 소유의 농지를 활용한 협동농장 계획과 농업 경영의 사회화 시도를 구현했다는 측면에서 주목할 만하다(방기중, 1996). 사립전문학교 재단법인을 다루는 본 장의 연구범위를 벗어나지만, 대동농촌사의 사례는 식민지기 재단법인 제도가 사립학교 경영이나 장학회, 사회사업 이외에도 얼마나 다양한 맥락에서 활용되었는지를 보여주는 흥미로운 사례이다.

130) 북장로교파 인퇴 이후의 자산 처분을 둘러싼 문제는 세브란스에서 다시 재현되었다. 신사참배 문제와 관련해 인퇴를 결정한 북장로교파와 달리, 연합재단을 구성하던 감리교측과 원한경을 중심으로 한 학교 관계자들은 신사참배를 용인하면서 교육사업의 존속에 방점을 두었다. 그런데 이후 세브란스재단에 북장로교파가 증여했던 자산에 대한 소유권이 누구에게 존재하는지가 쟁점이 되었다.

여기에 대해 북장로교파는 세브란스 재단에 대한 자산 증여가 명의 신탁(trust)이었음을 주장하며, 재산 반환 가능성을 타진했는데, 나머지 교파 및 조선 내 언론에서는 이미 출연되어 재단법인의 자산으로 편입된 이상 북장로교파는 법률적 권한을 지니지 않는다는 입장을 고수했다. 이 문제는 1940년에 가서야 세브란스 이사회에서 북장로교파의 자산 일부를 매수, 6만 원의 대금을 지불하는 방식으로 타협점을 찾을 수 있었다. “세의전(世醫專) 이사회 개막, 교사 이전안을 상정”, 『東亞日報』 1940.2.23.

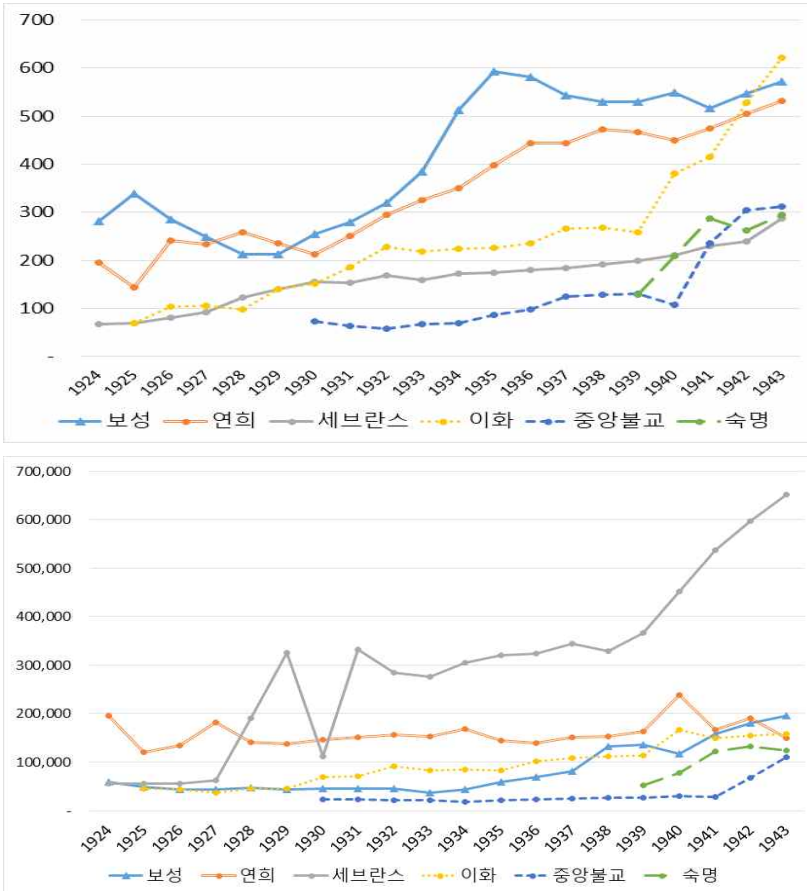
4. 전시체제기 사립전문학교 통제와 재단법인

1) 전시교육정책과 사립전문학교의 변화

1937년 중일전쟁의 발발 이후 일본 제국은 전시체제로 빠르게 이행해갔다. 식민지 통치방침 역시 전시체제로 재편되었다. 1937년, 1941년의 「조선교육령」 개정은 변화하는 식민지 교육 정책을 상징했다. 1930년대 이후 빠르게 규모를 확대했던 전문학교, 특히 사립전문학교 역시 그 주된 대상이었다. 교육 목표, 교육 내용 및 언어, 교원 구성, 학생들의 일상생활 등은 심대한 변화를 겪었고, 제한적이거나 허용되었던 사립전문학교 내부 재량의 영역도 급속히 축소되었다. 1940년 개정된 「공사립전문학교규정」이 전문학교의 목적을 “고등 학술기예를 교수하고 특히 황국의 도에 의하여 국체관념 함양 및 인격 도야에 유의함으로써 국가에 필수적인 인재로서 부족함이 없는 충량유위한 황국신민을 육성하는 것”으로 규정한 것은 이를 상징적으로 보여준다(강명숙, 2021; 임이랑, 2013; 김자중, 2018: 144-169). 많은 사학의 자기 역사서술에서 1940년대 이후가 ‘고난과 수난의 시대’라는 시각으로 파악되는 것도 이러한 맥락에서 이해된다.

여기에서는 전시체제기 사립전문학교의 변화를 특히 사립전문학교 재단의 경영과 재정의 측면에서 살펴본다. 사립전문학교 재단의 경영 및 재정에 주목하는 것은 이 시기 사립전문학교를 단순히 식민권력의 억압에 의해 피동적으로 재편되는 대상이 아니라, 전시체제기의 엄혹한 상황에서도 순응과 묵종, 거래와 협상, 적극적 협력 등 다양한 방식으로 대응하면서 학교를 지속적으로 경영해나갔던 경험을 보다 적극적으로 드러내기 위한 것이기도 하다.¹³¹⁾ 특히 전시체제기에 나타났던 재단 운영구조, 자산 및 재정, 인적 네트워크 상의 변화가 해방 이후 사립대학 상황의 직접적 기원이 되었다는 맥락도 중요하다.

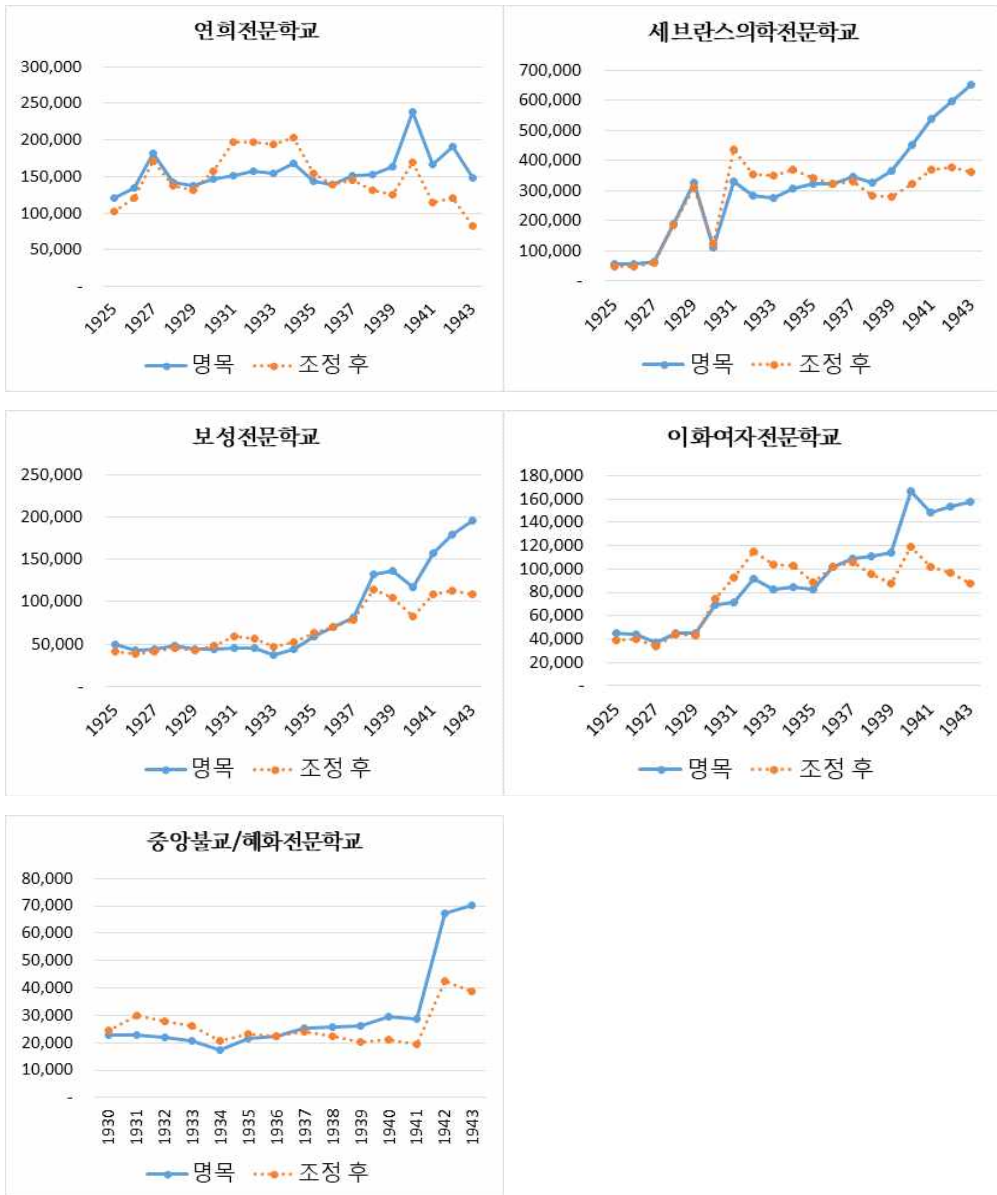
131) 전시체제기 일본 사립대학의 역사를 ‘수난과 고난’의 체험에 국한시키는 관점에서 벗어나서 정부와 사립대학 사이의 다양한 상호작용과 사학 섹터의 팽창, 전시 상황에 대한 사립대학의 적극적 대응 및 경영전략 등에 주목하는 연구로는 이토 아키히로의 연구를 참조할 수 있다(伊藤彰浩, 2021).



〈그림 2-6〉 주요 사립전문학교 재학생 수 및 경비 규모 변화

- 출처: 「朝鮮諸學校一覽」, 각 연도.

우선 1930년대 후반 전시체제로의 이행은 전문학교 단계의 고등교육 팽창에서 하나의 중요한 기점이기도 했다. 앞서 보았듯 전시체제기로 접어들며 관공립 전문학교의 대대적 확충과 함께 사립전문학교의 신설 역시 이루어졌다. 기존의 사립전문학교의 재학생 규모 역시 계속 증가했다. 물론 이 시기 사립전문학교들이 학과 및 학교 개편, 신사참배 강제 및 개신교 선교사들의 인퇴, 교장의 교체, ‘수양동우회 사건’ 등의 심각한 정체성 위기와 탄압을 경험한 것은 분명한 사실이나, 전시 수요에 부응하는 새로운 인력 양성의 기지로서 지닌 중요성은 여전히 남아있었다. 특히 앞서 〈그림 2-1〉, 〈그림 2-2〉에서 보았듯 사립전문학교 학생수는 전시체제기에도 빠르게 증가했고, 1930년대 전체 고등교육 재학생의 약 40-50%를 차지하던 사립전문학교의 비중 역시 계속

〈그림 2-7〉 주요 사립전문학교별 명목/실질 경비 규모¹³²⁾

- 출처: 총 경비는 『朝鮮諸學校一覽』, 각 연도.

- 주: 물가지수는 박기주·김낙년(2011)에서 추계한 서울지역 소비자 물가지수 활용(1936년=1) 금액 단위는 원(圓)

132) 전시인플레이션이 한층 심화되는 1944년 이후 학교재정 및 경영 상황을 보여주는 자료는 확인하기 어렵다. 인플레이션이 심화된 1943년 이후 학교 재정 상황이 더욱 악화되었을 가능성은 존재한다.

유지되었다(김자중, 2018; 강명숙, 2021: 36-39, 49-53). 조선인 학생들을 주로 수용했던 주요 학교들의 재학생 수 증감을 개별적으로 보여주는 〈그림 2-6〉은 이러한 사실을 재확인해준다. 적어도 양적 측면에 국한해 보았을 때 전시기능은 분명 두드러진 교육기회 확대를 경험한 시기였다.

학교 운영경비의 명목 수치 역시 대부분의 학교에서 꾸준한 증가세를 보였다. 물론 학교사가 증언하듯 선교회 지원의 단절, 극심한 전시 인플레이션 하에서 사립전문학교의 경영난은 분명 존재했다. 다만, 여기에 대해 판단할 자료가 많지는 않으나 최소한 경영·재정적 측면에서 이들 학교가 존폐의 위기에 서있다고 보는 것은 신중할 필요가 있다. 앞의 〈그림 2-7〉은 주요 학교들의 경비규모 증감을 명목 수치와 인플레이션율을 고려한 수치로 구분하여 살펴본 것이다. 여기에서는 연희전문 등 1940년대 경비규모가 지속적으로 하락하는 사례가 존재하지만, 적어도 주요 사립전문학교에서 1943년까지는 학교 경비규모가 심각하게 축소되는 것이 일반적이라고 보기는 어렵다. 사립학교재단의 변화상을 세밀하게 살펴보아야 할 이유도 여기에 있다.

2) 학교 재단법인에 대한 규정의 재정비

조선총독부 학무국은 사립전문학교의 중요성을 전제로, 새로운 관리 및 개입 방식을 마련해나갔다.¹³³⁾ 재단법인 역시 중요한 대상의 하나였다. 앞서 보았듯 신사참배 문제로 북장로교의 교육사업 인퇴가 진행되던 1937년의 「사립학교규칙」 개정은 하나의 출발점이었다. 해당 개정은 기존에는 보고 사항이었던 사립학교 입학금·수업료 등 납입금의 변경, 학교의 폐교 등을 인가사항을 변경함으로써 당국의 개입 가능성을 확보하는 조치였다.¹³⁴⁾ 특히 일본 본국의 규정에 비해 한참 뒤늦게 도입된 폐교에 대한 당국의 인가권은 연이은 개신교계 사립학교 폐교 사태에 대한 대응의 성격을 지녔다.¹³⁵⁾ 정치적 통제의 증대

133) “사학의 기구를 개혁”, 『朝鮮日報』 1940.4.7.; “사학에 적극간섭”, 『朝鮮日報』 1940.5.18

134) 『朝鮮總督府官報』 제3155호 (1937.7.21.)

135) 1911년 일본의 「사립학교령」 개정 내용 중 하나가 사립학교의 폐교를 문부대신의 인가 사항으로 함으로써, 학교 설립 뿐 아니라 폐교 과정에 대한 개입 여지를 확보한 것이었음은 앞서 본 바와 같다. 그런데 앞서 보았듯 1911년 「사립학교령」의 개정 사항이 시차를 두고 식민지 조선의 「사립학교규칙」에 반영되었지만, 폐교 관련 규정은 1937년까지 적용되지 않았다. 이는 폐교 절차를 단순화함으로써 영세한 사립학교들의 자진 폐교를 유도했던 식민지배 초기와는 달리, 1930년대 이후 선교회 인퇴 등으로 폐교가 잇따르자 이에 대응하기 위

와 함께 사학의 경영에 대한 규제 범위가 동시에 확대되는 경향은 이후에도 지속되었다.

주목할 것은 기존에는 세밀한 규제가 이루어지지 않았던 재단법인 경영의 영역에 대해서까지 조선총독부가 보다 본격적으로 개입을 시도했다는 점이다. 1930년대 후반 이후의 문교정책을 주도했던 시오바라(鹽原時三郎) 학무국장의 “사립학교가 사인(私人)의 경영에 위임되어 있지만, 본래 그 성질은 국가적 사업에 속하고 공적 사명을 갖는 시설”이라는 언급은 이러한 개입의 논리를 잘 보여준다(임이랑, 2013: 279). 사적 법인으로서의 재단의 기구 구성 및 인사, 재정운용의 재량권을 축소하면서 보다 당국의 권한 확대와 세밀한 규제가 시도된다는 점은 1940년대 학무국 정책에서 눈여겨 보아야 할 대목이다.¹³⁶⁾

1941년 3월 24일자로 하달된 「학교의 유지경영 또는 그 원조를 목적으로 하는 재단법인의 설립 및 감독에 관한 사무제요」는 이런 맥락에서 주목할 필요가 있다.¹³⁷⁾ 해당 문서는 대구부 내무부장 명의로 하달된 공문 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」과 관련한 예규로 법령보다는 한참 낮은 위상이었으나, 학무국 차원의 변화한 사립학교 재단법인 관리방침을 반영하고 있었다.¹³⁸⁾ “새로 사무제요를 정함에 따라, 추후 이에 의거하여 한층 법인에 대한

한 수단을 뒤늦게 마련한 것으로 볼 수 있을 것이다(안유림, 2018: 394-396).

136) 이러한 사립학교 재단법인에 대한 새로운 접근은 일본 본국 내의 정책 변화를 반영하는 것이기도 했다. 본국에서는 1930년대 이후 ‘사이비 사학’에 대한 문부성의 대대적인 감사 이후 기존에 사실상 방임되었던 사학 재단의 인사 및 재무의 영역에 대한 개입이 이루어지기 시작했다. 1936년 「문부대신 주관의 법인의 설립 및 감독에 관한 규정」을 통해 법인의 기본재산의 처분, 기부행위 변경 등에 대한 당국의 권한이 분명하게 규정되었고, 자산 운용에 대한 보고 의무 역시 신설되었다.

더 나아가 전시체제기로 접어들면서, 사립학교 재단법인의 사법인으로서의 성격을 변경, 공적 개입 가능성을 확대하기 위해 사립학교 재단을 ‘특수법인화’하는 구상이 등장했다. ‘학교법인법’, ‘학교재단법’ 안으로 알려졌던 문부성의 구상은 민법상 재단법인이 “지극히 사적인 기구”이기 때문에 이사회 선임 등에 대해서 당국이 어떠한 권한도 행사할 수 없다는 불만이 자리잡고 있었다. 따라서 재단을 특수법인화하여 공적 성격을 강화, 세밀하게 개입하는 대신, 재정을 지원해 건실한 운영을 도모한다는 방침이었다. 이는 당시 정부 일각에서 제기된 “사학의 전면적 국영이관”, “사학봉헌”과 같은 극단적 주장에 어떻게든 대응할 수밖에 없었던 문부관료들의 고심의 산물이기도 했다. 결과적으로 실현되지는 못했으나, 전시체제기 특수법인화 구상은 전후 일본의 1949년 「사립학교법」의 기원이 된다는 점에서 주목할 필요가 있다(伊藤彰浩, 2021: 109-147; 天野郁夫, 2016a: 104-105).

137) 「법인의 설립 및 감독에 관한 건」, 『학사에규철』 (CJA0027605)

138) 위의 지침은 기본적으로 이는 신설되는 재단법인에 적용되는 것이었으나, 되도록 이미 설립되어 현재 운영되고 있던 재단법인에 대해서도 점차 그것을 적용하도록 지도할 것이 지시되었다. 위 지침이 하달된 1941년 이후 사립전문학교재단 기부행위가 확인되는 사례가 없지만, 1942년 설립된 ‘재단법인 명륜전문학교’, 1943년 설립된 ‘재단법인 이화학당’ 등에는 해당 내용이 적용되었을 것으로 추측될 뿐이다.

감독을 강화할 것”을 지시했던 「사무제요」의 규정은 1940년대 이후 신설되었던 사립전문학교 재단의 인가 과정은 물론, 재단법인 관리행정 전반에서 중요하게 고려되었을 것이다. 이하 3장에서 보듯, 해당 내용은 미군정기 이후에 마련된 재단법인 관련 규정의 저본이 되었던 만큼 그 내용을 조금 더 자세히 살펴보자.

「사무제요」의 여러 내용 중 특히 흥미로운 것은 재단법인 기부행위 작성에 대한 세밀한 지침, 즉 포함되어야 할 항목, 개략적 순서, 반드시 주무관청의 허가사항으로 해야 하는 항목 등이 상세히 규정되어 있다는 점이다. 구체적으로는 1) 기부행위의 변경, 2) 기본재산의 처분에 관한 사항 이외에도, 3) 법인의 해산, 4) 역원의 선임에 대해서도 법인 종류에 따라 도지사 혹은 조선총독의 인가를 필요로 하도록 규정되었다. 특히 법인의 해산¹³⁹⁾과 역원의 선임은 대체로 기존의 사립전문학교 기부행위에서는 인허가 사항으로 규정되지 않았던 영역이었다. 기부행위에 대한 인허가를 내주는 과정에서 관료들이 기피해야 할 사항이 상세히 규정되었다는 점 역시 특징이었다.¹⁴⁰⁾ 이러한 내용은 「민법」 및 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」에서는 사법인(私法人)으로서의 재단의 자율적 영역으로 남겨두었던 것으로, 특히 재단 설립자의 고유 권한에 가까운 것이었다. 그러나 사립학교의 국가적 사업으로서의 성격이 크게 강조되었던 상황에서 재단법인에 대한 규제범위 역시 크게 확대되었던 것이다.

이러한 변화와 맥을 같이 하면서, 학무관료들은 기존 「사립학교규칙」 및 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」에서 규정된 개입의 범위를 넘어서는 지점에 대해서까지 적극적인 권한을 행사하고 나섰다. 이미 1930년대 초반부터 식민당국은 「사립학교규칙」에 명시된 교장 및 교원에 대한 조선총독의 해고 명령권을 활용, 신사참배를 거부하는 기독교계 학교장을 해임시켜왔다. 1940

139) 메이지 「민법」의 제68조는 법인이 “1. 정관 또는 기부행위로 정한 해산사유의 발생. 2. 법인의 목적인 사업의 성공 또는 그 성공의 불능. 3. 파산. 4. 설립허가의 취소”를 사유로 해산할 수 있다고 규정했으나, 해산에 주무관청 허가가 필요함이 규정되지는 않았다. 여기에 대해 개별 사립전문학교의 기부행위는 다르게 규정되었는데, 보성전문학교와 경성치과의학전문학교의 기부행위 정도에 해산에 주무관청 허가가 필요함이 명시되었던 것으로 보인다.

140) 해당 규정은 아래와 같다. “제3. 법인의 설립에 관해서는 좌의 사항은 되도록이면 그것을 피할 것 一. 부담부기부 (담보에 잡혀 있는 재산의 기부, 설립자 또는 그 가독상속인(家督相續人)에 대한 채무를 가진 것 등) 二. 이사의 종신제, 세습제 및 단독제 三. 설립자의 연고자에게 이사를 독점시키는 것 四. 이사와 감사의 겸임 五. 해산의 경우 잔여재산을 설립자 또는 그 가독상속인에 귀속시키는 규정 六. 이사회 이외에 평의원으로 이를 조직한 평의원회 등을 두어 그것에 여러 중요한 권한을 부여하여 법인 운영의 기구를 쓸데없이 복잡하게 하는 것. 七. 역원의 수를 쓸데없이 많이 두는 것”.

년대에 들어오면서 이러한 교원 및 교장 선임에 대한 개입은 보다 강력해져서, 외국인 선교사 교장에 대한 사퇴를 압박하는데 이르렀는데, 결국 연희전문과 이화여전은 학무국의 견해에 따라 언더우드와 앨리스 스크랜튼의 후임으로 각각 윤치호와 김활란을 1941년 3월 교장으로 임명했다. 학무국이 나서서 교장의 사퇴를 압박하고, 후임자 선임에 깊숙이 개입하는 것은 명시적 권한 밖의 일이었다(임이랑, 2013: 279; 강명숙, 2021: 33-34).¹⁴¹⁾ 사립전문학교 재단의 교원 인사권 역시 의문에 붙여졌다. “교수 임명을 그 학교 교장에게 일임하기로 하여, 종래 학교 경영을 하던 재단이라든지 혹은 학교를 관리하는 이사회에서 관계 하던 것을 끊게 한다”는 방침이었다(강명숙, 2021: 32-33). 사인(私人)으로서의 재단법인 이사회에게 일임되었던 인사권의 행사를 제한함으로써, 국가적 사무로서의 학교의 충실을 기한다는 논리였다.

사립전문학교의 공적 기구로서의 사명이 강조되는 것의 반대급부가 전무하지는 않았다. 조선총독부 학무국은 사립전문학교에서 일본인 전문 교수를 초빙, 교과 운영을 지원한다는 명목으로 1940년부터 사립전문학교에 매년 6천 원씩 지원한다는 방침을 밝혔던 것이다. “종래에는 경성약학전문학교 숙명여자전문학교 경성여자의학전문학교 등 몇몇 반관반민적 사립전문학교에만 보조를 주어 왔는데 금년부터 이화여자전문학교 세브란스의학전문학교 연희전문학교 불교전문학교 보성전문 대동공업전문 등 종교 계통의 경영으로서 전자의 사립전문학교와는 그 설립 계통이 다른 전문학교까지에도 각각 6천 원씩 보조를 주어서 내용을 더 확충하는데 물질적 도움이 되도록 할 것이다”라는 것이었다.¹⁴²⁾ 일반 사립전문학교에 대한 최초의 재정지원이라는 점에서 주목할 만한 조치였으나, 그 액수는 학교 재정운영에 대한 실질적 기여보다는 상징적 수준에 가까웠다.¹⁴³⁾

141) 언더우드의 보고서에 따르면 조선총독부는 이 결정이 적어도 형식적으로 ‘자발적인 것으로 보이도록’ 엄청난 노력을 기울였고, 이 과정에서 학무국과 학교 측 사이에 몇 가지 사안에 대한 협상이 진행되었다(연세학풍연구소, 2021: 731-732). 윤치호는 자신의 일기에 시오바라 학무국장이 직접 자신을 만나 연희전문 교장직을 맡아줄 것을 부탁했다고 기록했다(윤치호, 2016b: 1940년 12월 6일자).

142) “육(六)개 사립전문에 신규로 보조금 지출”, 『朝鮮日報』 1940.4.9.

143) 연희전문의 1940년도 이후 예산자료에는 6,000원이 지급될 것으로 예상되었으나, 1940년 결산 자료에서 실제 지원은 3,230원에 그쳤다(앞의 <표 2-7>). 이는 1940년 기준 학생 약 43명 수준의 수업료, 선교회 후원 수입의 약 7% 정도에 해당했다. 1941년 이후에는 연희전문의 결산자료 및 여타 학교의 결산자료가 전해지지 않아, 보조금 지급 규모를 확인하기 어렵다.

총력전 체제 이후 사립학교재단에 국가 권력이 침식해 들어가면서 이를 변화시키는 모습은 1940년대 이후 주식회사 법인의 사적 성격에 대한 개편 논의와 ‘국책회사’라는 기업 형

3) 사립전문학교 재단의 변화: 자산구조 전환, 탈기독교화, 준공영화

이렇게 보면 기존의 교육사 연구가 주목해왔던 것처럼, 1940년대 조선총독부의 사립전문학교에 대한 개입은 학교의 ‘사적인 것’으로서의 성격 즉 사사성을 점차 부인하면서, 관료적 통제의 가능성을 확장시켜 나가는 양상을 띠었다. 전시체제기 사립전문학교명 및 재단의 명칭, 학교의 성격 역시 조선총독부의 개입을 통해 큰 변화를 겪었다(정재철, 1989: 67-71). 그렇다면 이러한 변화에 직면하여 각 사립학교들은 어떻게 대응했을까? 특히 교육적 ‘파행’과 별개로 지속된 학교 규모 확대 과정에서 재단의 경영과 자산구조에는 어떤 변화가 나타났을까? ‘멸사봉공(滅私奉公)’을 내세우며 “사적 영역 자체를 인정하지 않는 방향으로 공공성 논의를 이끌어가고자 했던” 전시체제기에서(윤해동·황병주, 2010: 173) ‘사립’ 학교의 고유한 영역을 발견할 수 있는가? 이것이 1940년대 사립전문학교에 대해서 던질 수 있는 질문일 것이다. 이러한 문제에 대해서 주로 재단법인 조직의 기부행위 변경, 임원 및 인사, 재정운용과 자산의 측면을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 전통종교계 사립전문학교의 재편과 전시 협력

먼저 주목할 필요가 있는 것은 전통종교계 사립전문학교의 정비이다. 앞서 언급했던 조선총독부는 식민지배 초기부터 「사찰령」과 「향교재산관리규칙」을 통해 사찰 및 향교 재산에 대한 처분권을 행사했고, 이를 바탕으로 불교계 및 유림계 중앙조직 창설에 관여해왔다. 1940년대 이들 전통종교계 사립전문학교는 사실상 ‘반관반민’의 조직으로서의 성격을 점차 강하게 띠었다(정준영, 2020; 윤해동, 2020a; 오제연, 2021). 중앙불교전문학교의 경우 1940년 혜화전문학교로 승격했고, 이후 조선총독부의 대륙 진출 정책과 발맞추어 교과 과정을 개편하는 등 식민정책에 적극적으로 부응하며 학교의 확장을 꾀했다. 이러한 혜화전문학교의 출범은 통합종단으로서의 조계종의 출범과 중앙불교교무원 재단의 변화와 긴밀히 연결되어 있었다. 1942년에는 기존의 조선불교중앙교무원에서 학교 운영기능을 따로 독립시키고 이를 ‘조계학원’으로 개칭했다. 지역 본말사의 자체적인 의사형성 과정이 재단 평의원회로 반영되는 기능은 다시 약화되었는데, 기부행위의 큰 틀은 유지되었으나, 평의원의 자격은

태의 등장과 대비할 만하다(조정우, 2016).

조계종 본사주지로서 제한되는 형태로 변화했다.¹⁴⁴⁾

종단의 개편과 함께 조계학원 및 해화전문학교의 재정기반 역시 보다 확충되었다. 각 본산 본말사 소유의 토지 및 산림에서 나오는 수익을 출자, 총 130만원 규모의 총본산 재단을 설립하는 방식이었다. 이 중 일부가 조계학원의 자산으로 편입되었을 것으로 보인다. 1940년을 기점으로 해화전문학교의 학생 수 및 경비 규모는 크게 확대되었다. 해화전문학교는 다카하시 토루, 와타나베 신지 등 일본인 교장이 연달아 취임했고, 1942년 조계학원 이사장을 맡으며 이를 주도한 허영호(許永鎬)는 심전(心田)개발운동 등에서 식민당국의 요구에 협력적 태도를 취했던 인물이었다. 이러한 변화에도 불구하고 해화전문학교는 이후 1944년 폐교되었다.

반관반민적 속성이 더욱 두드러졌던 것은 1942년 개교했던 명륜전문학교였다. 선행연구가 드러냈듯 명륜전문학교의 출범 역시 다카하시 토루로 대표되는 제국대학 교수 및 조선총독부 관료들의 기획이 결정적인 계기가 되었다(류미나, 2007; 윤해동, 2020a). 학교 재단에 대해서만 살펴보면, 법인의 설립 목적은 “황도유학을 강구하여 국민도덕의 본의를 천명함과 아울러 사회의 지도자에게 필요한 교육을 실시”하는 것으로 되어 있어, 사회교화에 대한 관심을 분명히 드러내고 있었다. 재단법인의 구성은 향교재산의 기부 및 일반 기부를 통해 이루어졌다. 1941년 유도연합회 간부들을 중심으로 명륜전문학교 창립준비위원회가 조직되고, 각 지역 향교재산의 출연과 함께,¹⁴⁵⁾ 조선인 유림 약 700명이 참석한 전선유림대회에서 기금을 조성, 재단이 설립된 것으로 보인다(『성균관대학교사』, 159-160). 관보에 기재된 출범 당시 총액은 약 53만 원이었다. 명륜전문학교의 입학정원은 학년당 50명, 총 150명인데, 1943년 기준 재학생은 약 100명이었다. 학생 규모에 비해 학교 경비액은 상당히 규모가 커서, 1인당 경비면에서 다른 사립전문학교와 비교할 때 상당히 높은 수준이었다.

명륜전문학교 재단 이사진의 변동 양상을 간략히 살펴보자. 명륜전문학교의 초대 교장은 경학원 대제학으로 있던 박상준(朴澤相駿)이 맡았고, 1944년 명륜연성소로의 전환 이후 소장으로는 다카하시 토루가 취임했다. 「관보」에 게재된 설립 당시 재단 이사는 마사키 나가토시(眞崎長年), 계광순(桂琬淳), 박상

144) 「재단법인 기부행위 변경 인가 신청의 건」, 『종교법인사원관계서류』(CJA0004899). 이에 대한 자세한 비교는 한동민(2005: 201).

145) 「명륜학원의 비약 - 신학기부터 3년제 전문교로 승격」, 『毎日申報』 1942. 3. 19

준, 혼타 다케오(本多武夫), 와타나베 토요히코(渡邊豊日子), 하야시 시게키(林茂樹), 유만점으로, 모두 7명이었다. 당시 학무국장이던 마사키와 학무국 사무관이었던 계광순과 혼타 등 현직 학무국 관료가 3명이었다. 하야시와 와타나베는 모두 1930년대 학무국장을 지냈던 인물들이었다(강명숙, 2021; 윤해동, 2020a). 전체적으로 유도연합회 간부 일부와 교장이 참여했으나, 전현직 학무국 관료가 주도권을 가지고 있었고, 특히 학무국장이 지속적으로 당연직 이사장을 맡으며 재단을 주도했다.¹⁴⁶⁾ 1944년 이후에는 명륜전문학교에서 개편된 명륜연성소장을 맡았던 다카하시 토루 역시 재단법인 명륜연성소의 이사로 참여했다.¹⁴⁷⁾ 형식적으로는 사립전문학교를 경영하는 재단이었으나, 전현직 학무국 관료들이 이사회를 통해 재단 경영을 주도함으로써, 실질적으로는 준공영적 형태로 운영되었다고 해도 좋을 것이다.

(2) 개신교계 사립전문학교의 탈기독교화, 자산 변동과 적산처리

1937년 숭실전문학교의 폐교 이후, 연희전문과 세브란스, 이화여전의 변화상에는 상당한 공통점이 보이지만, 그 최종적인 귀결에는 상당한 차이 역시 존재했다. 먼저 선교사들의 인적 퇴진부터 살펴보자. 선교사들을 필두로 한 경영진은 전문이 고조되는 가운데에서도 연희전문과 세브란스 의전의 통합과 대학 승격을 시도하는 등 학교경영에 힘을 기울였다. 이는 1920년대부터 이어졌던 대학 승격 시도의 연장이었으나, 당시 시점에서 실현되기는 어려운 계획이었다.¹⁴⁸⁾ 당장 1941년 개전 시점부터 사립전문학교의 선교사 교장 및 이

146) 「황도유학을 확립 - 眞崎 국장 담」, 『매일신보』 1942. 3. 19. 1942년 10월에는 마사키 나가토시(眞崎長年)에서 오노 겐이치(大野謙一)로의 이사장 교체, 1944년 8월 17일에는 오노에서 엄창섭(武永憲樹)으로의 이사장 교체가 이루어진다. 이는 모두 학무국장 교체에 따른 것이었다(관보).

147) 1945년 3월 시점에서 혼타 다케오의 사임과 함께 하야시 시게키, 와타나베 토요히코, 다카하시 토루, 카지카와(梶川裕)의 중임이 이루어졌다. 다카하시 토루(高橋亨)는 1944년 명륜연성소 소장을 맡으면서 재단 이사에 참여했을 것이다. 이러한 이사 구성은 이후에도 지속된다. 법원 등기사항에 따르면, 이들 이사진의 해임은 1947년에야 이루어진다. 적어도 형식적으로는 해방 직전 시점의 이사진 구성에 대한 정리가 이루어지지 않고 있었던 셈이다. 「청산법인 폐쇄등기부 등본 및 인감증명(재단법인 명륜전문학교)」, 『청산법인 폐쇄등기부 등본(조선기업주식회사외)(연합청산사무국)」, (DA0421725)

148) 연희전문학교와 세브란스의 경우 1929년의 대학설립 구상, 1933년의 연합구상 등 학교통합을 통한 대학 설립 구상이 지속적으로 논의되어 왔다. 1940년에도 양교 통합을 위한 세부적인 계획 및 자원확보 계획까지 마련되었으나, 결국 실행되지는 못했다(김도형, 2018: 98). 연희와 세브란스 뿐만 아니라 1930년대에 여타 전문학교들도 대학 설립에 적극적으로 나서고 있었다. 보성전문학교는 김성수가 1937년 5월 학교장으로 복귀한 이후 김성수 주도로 1940년대에 미나미 총독을 상대로 농과 개설 및 대학 승격을 시도했다고 전해진다(『고려대학교100년사I』, 535-536).

사진에 대한 사퇴 압력이 거세졌다. 미국 본국에서도 이미 1939년부터 선교사들을 본국으로 소환하기 시작했고, 재단 이사회의 구성원 역시 조선인 또는 일본인 기독교인들로 점차 교체되었다. 재단 이사회에 참여하던 선교사들의 귀국은 1941년 3월 이후 빠르게 진행되었고, 남아있던 선교사 이사에 대한 해임 역시 1941년 말에 이루어졌다. 연희전문의 경우 최후까지 남아있던 원한경 역시 1941년 12월 17일자로 스콧(W. Scott), 밀(E. H. Mill)과 함께 이사회에서 해임되었다. 형식적으로는 연희전문 이사회 내의 의결에 의한 결정이었으나, 선교회 이사를 정리할 것을 요구하는 당국의 강한 압력도 크게 작용했을 것이다.¹⁴⁹⁾

재단의 자산구조 및 그 운영에서도 중요한 변화들이 나타났다. 선교사 철수와 함께 개신교 사립전문학교 재단경영의 핵심적 자원이 되었던 선교회로부터의 지원 역시 점차 줄어들었고, 결정적으로 1941년 5월에는 총독부의 압력에 선교회의 재정지원을 거부한다는 결의까지 제출해야 했다. 이는 개신교계 사립전문학교의 경제적 운영방식에 상당한 변화가 불가피한 상황이 초래되었음을 의미했다. 각 학교들은 대체 수입 확보하기 위해서 적극적인 노력을 기울여야 했다. 윤치호가 교장을 맡았던 연희전문의 경우 1941년부터 후생회의 발족을 통해 경비 절감에 나서는 한편, 동문회의 지원, 자산 일부 매각 등을 통해 수입을 확보하고 나섰다. 그보다 주요한 것은 납입금 수입 증가였다. 학교 당국은 이를 위해 당국과 적극적으로 협상, 학생정원 증가 및 수업료 인상 인가를 얻어낼 수 있었다. 1941년 10월 결성된 연희전문학교 후원회는 학생들의 수업료에 후원회비를 가산해서 명목상으로 조직한 것이었는데, 이 역시 재정수입에 크게 기여했다(『연세대학교백년사I』: 273-286, 291-293; 강명숙, 2022). 이화여자전문학교의 경우 기존의 조선감리교회유지재단에서 관리하던 동대문부인병원을 약 38만 원에 매각하고, 국방헌금 3만원을 제외한 35만 원을 이화여자전문학교 교육기금으로 받을 수 있었다. 기존 선교재단 자산을 매각하고, 이를 대체 자산으로 확보하는 방식이었다(『이화100년사』, 273).

그밖에 개신교계 후원재단에서 공통적으로 나타났던 현상은 대규모 기부,

149) 『朝鮮總督府官報』 제4518호 (1942.2.20.). 언더우드가 본국으로 귀국한 뒤인 1942년 11월 17일 협력이사회에 제출한 보고서는 당시 이사회 풍경을 묘사한다. 1941년 10월에 소집된 이사회는 재단의 추가 대출 및 새로운 이사 선출, 한국을 떠난 서양인 이사의 자격에 대한 영구 박탈 등이 결정되었는데, 이사회에는 경찰 3명과 특별경찰 3명이 착석해있을 정도로 당국의 감시는 삼엄했다(연세학풍연구소, 2021: 719). 이후 원한경은 진주만 공습 하루 뒤인 1941년 12월 8일 당국에 의해 체포되었고, 5개월 수감 뒤 본국으로 송환되었다.

특히 농지자산의 기부를 통한 대체 수입확보였다.¹⁵⁰⁾ 연희전문의 경우 1940년 김성권의 51만여 평 규모의 농지기부를 통해 연 2만 원 정도의 소작료 수입을 거두어둘 수 있었고, 이러한 기부와 맞물려 1941년 6월 이훈구(李勳求)와 최순주(崔淳周)를 이사로 받아들였다. 세브란스의 경우, 1942년 초 조병학이 약 60만 평의 농지를, 차형은이 함경도 소재 약 30만 평의 농지를 기부하면서 농지자산에서 발생하는 수입을 확보할 수 있었다.¹⁵¹⁾ 이화여전의 경우, 이미 1937년에 토지경영을 목적으로 하는 자본 총액 약 50만 원 규모의 ‘이화토지경영주식회사’를 설립하고 있었다. 자세한 자료는 전해지지 않지만, 여기에서 발생하는 소득 일부가 이화학당으로 지원되었을 것으로 보인다.¹⁵²⁾ 이와 더불어 1940년대 초 재단 설립 자금으로 기부된 금액, 1944년 손창식의 50만 원 기부 등이 이어졌다.¹⁵³⁾ 전체적으로 보면, 기존의 선교회 지원금 및 금융자산 등으로 구성되어 있던 재단의 자산 구조가 1940년대 초반을 거치면서 농지자산 중심으로 변화하는 추세였다. 1932년 김성수의 재단 인수 이후 학교와 농장 경영이 긴밀하게 연결된 보성전문과 함께, 개신교계 사립전문학교 역시 1940년대 이후 대농지 소유자로서의 성격을 강화해나갔다고 할 수 있다.¹⁵⁴⁾

150) 각 학교사 및 기부자들의 자전적 기록에는 당시 기부가 모두 일제 당국의 탄압을 뚫고 이루어진 행위로 의미화되고 있으나, 이것은 신중하게 받아들일 필요가 있다. 이러한 대규모 기부는 재단 기부행위 규정의 개정이 요구되는 것으로 당국과의 협의 및 인가가 필요했을 것이다. 그런데 외국인 선교사회가 경영하는 교육기관 등에 대한 통제를 강화함과 동시에, 기존의 선교회에 대한 재정적 의존 관계를 차단하고, 자체적 재정 확립을 촉진하는 것은 1930년대 후반 이후 총독부의 일관된 기독교 정책이었다. 사립전문학교의 공립화 계획이 부재한 상황에서, 재단의 자산의 확보를 조선총독부 입장에서 탄압할 이유는 많지 않았다. 물론 이는 1940년대 이후 개신교계 재단에 대한 당국의 확고한 통제를 전제로 하는 것이었다. “朝鮮に於ける基督教の革新運動”, 『思想彙報』 第25號 (1940.12), 81-82쪽.

151) 조병학은 1933년 세브란스 후원회에도 이미 이름을 올리고 있었다. 1940년대 그의 행적은 사후적으로는 대표적인 지주사업가 및 친일 경력자로 평가받는다. 1942년 아사히전문으로의 개편 등 학교 정체성 변화를 고려할 때 학무당국의 입장에서 조병학의 기부를 불허할 이유가 많지 않았을 것이고, 해당 사실은 매일신보에도 크게 보도되었다. “개생의旭의전에 육십만원 쾌척”, 『每日申報』 1942.10.16.

152) 설립 당시 취체역은 김기득, 박영균, 양주삼, 유억겸, 서은숙, 김성수(감사) 등이었다. 이화여자전문 측에 관여했던 윤치호의 일기에 따르면 해당 회사의 이사회에 김활란 등도 참여했다. 실무적으로 주도했던 것은 경성 지역의 토지거래업에 종사하던 박영균이었다. 1944년 6월 7일자 관보에서는 이화토지경영주식회사의 청산 완료가 고시되는데, 청산 사유 및 회사 소유 자산 처분 방식에 대해서는 알기 어렵다.

153) “梨花專門에 50萬圓 - 上海孫田昌植氏寄附로 財團完成”, 『每日申報』 1944.12.10.

154) 이러한 대지주로서의 재단법인은 식민지기 설립된 종교계 재단에서 어느 정도 일반적으로 관찰되는 현상이었다(윤선자, 1997; 2003). 특히 개신교계 사립전문학교에서 1930년대 이후 대지주의 농지기부가 경영상 차지하는 중요성은 더욱 커졌다. 당시 대지주들의 농지자산 기부는 1930년대 이후 지주경영의 위기와 사업 전환 시도, 재단법인 설립 등을 통한 정

마지막으로 확인해야 할 것은 이들 재단의 운영구조 및 정체성의 측면에서 나타난 변화들이다. 여기에서는 일정한 공통점과 함께 학교 간 차이 역시 드러난다. 1934년 이후 오금선 교장을 필두로 조선인 중심의 경영을 이어가던 세브란스의전의 경우, 선교사 인퇴 이후 학교 정체성의 커다란 변화를 겪었다. 1942년 학교명은 미나미(南次郎) 총독이 하사한 이름인 ‘아사히(旭)의학전문학교’로 바뀌었고, 이에 따라 재단도 ‘재단법인아사히의학전문학교’로 개칭되었다.¹⁵⁵⁾ 1943년 8월에는 재단의 임원 구성이 완전히 달라지게 되는데, 양주삼과 고명우, 유억겸 등 기독교계 및 기존 세브란스전문에 관여했던 이사들이 사임하는 대신, 전 학무국 관료 및 일본인들이 대거 선임되면서 이사진의 면모가 크게 바뀌었다. 새로운 이사진은 7인이었는데, 오금선과 교장 이영준(公山富雄)과 함께, 1920년대 조선인 최초 학무국장을 맡았던 이진호(李家軫鎬), 역시 1933년 이후 학무국장을 지냈고 1943년 당시 조선중요물자영단 이사장에 취임했던 와타나베 도요히코(渡邊豊日子), 경성제국대학 의학부 교수, 경성의학전문학교 교장, 경성여자의학전문학교 교장 등을 지냈던 사토 고조(佐藤剛藏), 경성제국대학 의학부 교수로 혈액형 연구를 주도했던 사토 다케오(佐藤武雄), 국민총력조선연맹에 참가하며 조선총독부에 협력하고 있었던 이승우(梧村升雨)였다. 선교사 이사들이 교체된 자리를 학교 관계자 2인에 더해 전임 학무국장 및 관립전문학교 교장, 경성제국대학 교수 등이 채운 것이다. 이는 교명 변화와 더불어 재단의 성격 역시 완전히 달라졌음을 의미했다. ‘기독교주의’ 원칙을 고수했던 기존 세브란스 재단의 규정 역시 변경되었을 가능성이 크다.¹⁵⁶⁾

치사회적 영향력 확보라는 보다 넓은 맥락에서 살펴볼 필요도 있다(신기욱, 2001; 홍성찬, 2001: 177-181). 변화한 지주들의 사회적 행태와 대체 자원을 모색했던 사립전문학교의 처지가 맞물리면서, 1930년대 후반-1940년대 초반 농지기부 역시 활발히 진행되었던 것이다.

앞서 살펴본 보성전문학교의 사례와 기독교계 재단의 사례를 포함하여, 식민지기 재단법인의 농지소유는 해방 이후 농지개혁까지 이어지는 문제로서 파악될 필요가 있다. 농지 자산 및 지주경영에 의존했던 사립전문학교재단의 구조는 해방 이후에도 확대재생산되었고, 이는 농지개혁 과정에서 침예한 문제로 제기되었다. 따라서 농지개혁과 사립대학재단과의 관계의 문제는 단순히 해방 이후의 특수한 사건이라기보다는(오성배, 2004). 시기적으로 1930년대 후반 이후의 전시체제와 해방, 농지개혁과 한국전쟁을 관통하는 현상으로 새롭게 조명될 필요가 있는 것이다. ‘관전사(貫戰史)’의 시각에서 한국의 농지개혁 및 사립대학의 기원에 대해 시론적으로 논한 것으로는 Oh(2002)가 있지만, 식민지 지주제 및 민족주의 엘리트의 성장에 주목할 뿐 사립전문학교 재단법인의 지주경영을 구체적으로 다루지는 않았다.

155) 『朝鮮總督府官報』 제4599호 (1942.5.30.)

156) 앞서 보았듯 연희와 세브란스재단에는 기독교주의 교육의 원칙이 ‘불변조항’으로서 포함되어 있었다. 선교사들은 이러한 기독교주의적 원칙을 방어하기 위해 철수 과정에서도 여러 노력을 기울였다. 예컨대 언더우드에 따르면 연희전문 교장 사임을 받아들이는 조건으로 학무국에 기독교주의 원칙의 지속을 약속받았다(연세학풍연구소, 2021: 728). 그러나 명확한 자료는 없지만, 1942년 이후에 이러한 ‘불변조항’이 고수되었을 가능성은 낮다고 보인다.

학교 후원회 사업에 뒤이어 1930년대 후반 이후 기존 감리교조선부인선교회 유지재단을 대체하는 독립 재단 구성에 착수했던 이화전문학교의 길은 세브란스와 같으면서도 달랐다. 1941년 태평양 전쟁 발발 이후에도 이러한 재단 구성 노력은 계속 이어졌는데, 일부 감리교 재산의 처분과 더불어 주태경(朱台卿)의 재산 기부 등에 힘입어 재단법인 설립허가를 받을 수 있었다. 주목할 것은 1942년 5월 이후 기존 이화여자전문학교의 설립자로 되어 있던 '재단법인 미감리교조선부인선교부유지재단'이 이미 적산처리되었다는 점이다.¹⁵⁷⁾ 이를 대체하는 재단은 1943년 8월에야 설립허가를 받을 수 있었다. 즉 적산처리 시점부터 대체재단 설립까지 이화여자전문학교의 경영은 연희전문학교와 같이 적산처리하에서 이루어졌던 셈이다.

1943년 8월 설립허가를 받은 재단법인의 구성과 명칭에 대해서는 학교사와 관보의 기록이 엇갈린다. 「관보」의 기록에 따르면 자산총액 약 203만원 규모의 '재단법인 이화여자전문학교유지재단'이 1943년 8월 7일에 설립되었고, "기본재산에서 발생한 수입을 통해 이화여자전문학교를 유지하기 위해 설립자가 되어 경영"하는 것이 목적이었다. 관보에 기재된 5명의 이사는 김활란(天城活蘭), 박영균(宇城是地), 기부자 주태경(清瀨台卿)과 함께, 1920년대 이후 경성여자고등보통학교장으로 재직했고 1944년부터는 이화여전의 학감으로 있었던 고모토(高本千鷹), 1930년대 여러 공립학교 교장직을 거치고 1940년 이후 학무국 시학관, 연희전문이 개편된 경성공업경영전문학교장을 지낸 곤도 히데오(近藤英男)가 선임되면서, 전체적으로 일본인 이사 비중이 확대되었다.¹⁵⁸⁾ 적산 처리된 기존 감리교 재단을 대신한 이화여전의 대체재단 설립 및

예컨대 1942년 8월 19일자 매일신보는 아사히 의학전문학교의 변화를 서술하며 "차제에 종래 기독교 전파와 교육을 혼합한 동교 기부행위 규칙 등도 근본적으로 고치어 (중략) 장차 관립학교에 비하여 손색이 조금도 없는 의학교육기관을 건설하겠다는 의기"를 전하고 있다. 아사히의전 재단 체제에서 기부행위 변경이 실제로 있었는지에 대해서는 추후 확인이 필요하다. "새 이념 하 아사히 의전 대혁신- 내선공학제도 채용", 『毎日新報』 1942.8.19.

참고로 연희전문에서 기부행위 작성 과정에서 참고했던 일본 사립학교의 경우에도, 기독교주의 원칙이 '불변조항'으로 들어가 있었다. 그러나 이들 학교에서도 1940년대 이후 기독교주의 원칙의 삭제, 황국신민 양성 등 천황제 교육 원리의 명시 등 다양한 방식으로 기부행위 개정이 이루어졌다. 일본 제국 권역 내에서 학교의 기독교적 정체성을 수호하는 하나의 법적 기술이었던 '불변조항'은 1940년대의 전시 상황에서 무력화된 것이다(大島宏, 2004: 61-82).

157) 『朝鮮總督府官報』 제4592호 (1942.5.22.).

158) 『이화100년사』에서는 법인명이 '재단법인 이화학당'으로, 설립 당시 임원이 김활란(이사장), 신흥우, 유억겸, 양주삼, 윤치호, 김성수, 서은숙, 박영균, 김상필, 강세형, Ada B. Hall, Miss Appenzeller(이상 이사), Mrs. A. Chaffin, Dr. Florence J. Murray(감사)로 기재되어 있다(『이화100년사』, 275). 이러한 충돌하는 기록에 대해서는 추후 확인이 필요

이후 대규모 기부금의 유입은 이러한 변화한 재단 정체성을 전제로 가능했던 것이다.¹⁵⁹⁾

연희전문학교의 운명은 1942년 적산처리를 통해 세브란스 및 이화의 그것과 극적으로 달라졌다. 앞서 보았듯 세브란스 등 다른 학교들과 마찬가지로 교장의 교체 및 선교사 이사들의 퇴진이 1941년에 완료되었으나, 연희전문학교만은 적산처리를 피하지 못했다.¹⁶⁰⁾ 1942년 8월 17일 「조선총독부고시 제 1117호」에 따라 “사립연희전문학교기독교연합재단법인에 속하거나 그 보관중인 일절의 재산”은 적산으로 지정되었다. 이는 기존 재단의 틀 내에서 고정된 자산으로서의 성격은 유지하되 설립 의사를 통해 구성된 이사회 기구를 폐지함으로써 적산관리인이 재단과 관련한 권한을 보유하는 방식이었다. 관보 상으로 연희전문학교 적산 관리인의 직함은 ‘조선교육회 부회장’이었으나, 실제로는 학무국장이 직접 적산관리인을 맡는 방식이었다.¹⁶¹⁾ 이는 일본인/조선인 기독교 관계자들 가운데 적산 관리인이 선임되었던 다른 기독교계 재단과 구별되었다. 이후 1944년 연희전문학교가 형식적으로 폐교되고 경성척식경영전문학교의 개교할 당시에 학교 설립자는 여전히 ‘연희전문학교 기독교연합재단 적산관리인’으로 기재되었다.¹⁶²⁾

할 것이다. 다만 1943년의 시점에서 선교사들이 이사 및 감사로 다수 참여하는 방식의 재단 설립허가가 가능했을 가능성은 낮다는 점에서 관보의 기록이 사실에 더 가까울 것으로 판단된다. 조선총독부의 기관지적 매체였던 매일신보는 이화여자전문학교재단의 설립을 두고 “결전하 선교회 계통에서 단연 이탈하는 동시에 내용에 잇서서나 형식에잇서서 미영색채를 추방하고 각각 독립된 유지재단이 7일부로 인가되어 새로운 총후학원으로서는 재출발하게 되었다”고 보도했다. “이화여전, 배재중학 유지재단 설립 인가”, 『每日申報』, 1943.8.8.

159) 세브란스와 마찬가지로, 학교 운영에서 ‘기독교주의 원칙’이 고수되었는지 의문인데, 1943년 당시 ‘기독교주의 원칙’을 명시적으로 표방한 재단 설립허가가 가능했을 가능성은 낮다고 판단된다. 또한 윤치호 일기에 따르면, 이미 1940년 시점에서 김활란은 재단설립허가 신청 과정에서 이를 놓고 당국과 아펜젤러와 논쟁을 벌였다. 당국이 기독교주의 원칙의 삭제를 요구하자, 이에 반대한 아펜젤러와는 달리 김활란은 당장은 승인되더라도 나중에 삭제될 것이므로 타협하자는 입장에 가까웠다(윤치호, 2016b: 1940년 11월 13일자).

160) 태평양전쟁 직후인 1941년 12월 22일 일본에서 공포된 「적산관리법」은 조선 및 대만 등 일본 식민지에서도 적용되었다. 적산 관련법 하에서 미국과 영국은 적국으로 지정되었고, 조선 내 선교회 관련 재산들이 1942년 5월 이후 차례로 적산으로 지정, 당국의 관리하에 놓였다. 당시 적산 처리관련 법령의 제정 및 기독교계 재산의 적산처리 과정, 관리인의 선임 내역 등에 대해서는 안유림(2018: 431-439)을 참조할 수 있다. 대장성이 발행한 일본 제국권역 내 적산의 내역은 기독교계 사립학교를 경영하는 재단이 적산처리되는 것은 일본 본국에서는 찾아보기 어려운 경우였음을 보여준다(大藏省外資局, 1943).

161) 임명된 적산관리인은 각각 마사키 나카토시(眞崎長年, 1942.8.17.~11.26), 오노 겐이치(大野謙一, 1942.11.26.~1944.11.22.) 엄창섭(武永憲樹, 1944.11.22.~)였다. 관보 상에는 이들의 직함이 ‘조선교육회 부회장’으로만 기재되어 있다. 「朝鮮總督府官報」, 1942.08.17. (제4666호); 1942.11.26(제4747호); 1944.11.22(제5341호)

162) 「朝鮮總督府官報」 1944.5.16. (제5181호)

‘적산’이라는 형태의 임시관리 체제는 조선총독부가 재단법인 법제를 선교회 보유 자산을 관리, 동원할 수 있는 기술로서 활용하는 모습을 보여준다는 점에서 흥미롭다. 앞서 보았던 1910-20년대 조선총독부는 기독교 단체의 재단법인화를 통해 이들의 사회적 활동이 완전히 법적으로 제도화되는 것에 대한 경계심을 가지고 있었다. 그러나 1940년대 적산관리체제에서 확인되는 것은 기독교계 자산들의 재단법인화가 역설적으로 조선총독부의 기독교계 자산 통제에의 도구로 손쉽게 활용된다는 사실이다. 즉 한편으로는 재단법인에 보장된 법적 보호의 테두리가 너무나 손쉽게 무너졌다고 볼 수도 있지만(안유림, 2018: 431-440), 다른 한편으로는 인적 구성원이 부재한 자산 중심 조직으로서의 재단의 성격은 이사회 기구의 폐지만으로 전체 법인을 통제할 수 있는 가능성을 높여주었다는 점도 주목할 만하다.¹⁶³⁾

역설적으로 적산처리된 연희전문학교 재단은 학교가 겪은 총력전체제기의 ‘고난’과 맥을 함께 하면서도, 동시에 적산관리체제 하에서 기독교 재단의 법인으로서의 일체성을 유지·보존했다는 점 역시 결과론적으로는 해방 이후 학교의 향방에 중요한 영향을 미쳤다. 물론 적산 관리 하에서 일본인 교장 등에 의한 자산 유용 등이 자행되었지만(『연세대학교백년사I』, 299-301), 만약 이러한 재단 자체가 해산되거나, 자산이 분할 매각되었다면, 해방 이후 연희전문학교 재단의 복구의 과정 역시 달라졌을 것이다.

163) 이러한 기독교 재단의 적산처리는 근대 재단법인 제도의 기원과 관련하여 해석될 여지도 있다. 유럽 대륙에서 근대적 재단법인 제도의 등장이 세속국가의 구 기독교 재산 관리 및 접수라는 정치적 맥락과 깊은 연관이 있었다면(Richters, 2001; 고상현, 2012), 1940년대 일본의 적산관리 체제는 어떤 의미에서는 재단법인이 국가권력이 구 교회재산을 접수하는 도구로 활용될 수 있는 가능성을 전시체제라는 특수한 상황에서 그 극단까지 밀어붙인 것이었다.

3장. 해방 후 사립대학체제 형성과 재단법인의 구조변동

3장에서는 미군정기부터 한국전쟁을 거쳐 1955년 「대학설치기준령」의 시행으로 대학 신설이 억제되는 시점까지, 약 10년에 걸쳐 진행된 사립대학 중심의 대학체제 초기 형성과정을 재단법인의 구조변동이라는 관점에서 살펴보고자 한다. 해방 직후 펼쳐진 미군정의 점령개혁 정책을 통해 식민지 교육체제의 구조는 크게 변화했다. 특히 제국대학과 전문학교 등으로 위계화되어 있던 고등교육 기관들은 4년제 ‘대학’으로 일원화되는가 하면, 관립·공립·사립학교 사이의 견고한 위계 역시 적어도 제도적으로는 상당부분 해체되었다. 이와 더불어 식민지기 전체기간 동안 끝내 허용되지 않았던 사립대학 설립의 길이 열리면서, 기존 사립전문학교들은 일제히 대학 승격을 시도했고, 전국 각 지역에서도 신규 대학 설립 시도가 속출했다. 이러한 사립대학 확장에 크게 힘입어 한국전쟁 이후인 1950년대 중반까지 고등교육 부문은 급속히 팽창했고, 결과적으로 한국의 대학체제는 초기부터는 사립에 크게 의존하는 형태로 발전했다.

그런데 본 연구는 미군정기에 나타난 교육체제의 급격한 변화 이면에는 식민지 사립학교 법제의 유산이 견고하게 자리잡고 있었다는 점에 주목한다. 특히 미군정기 교육정책에 영향을 미친 조선인 엘리트들은 식민지적 잔재와의 단절과 ‘민주주의 교육’을 기치로 내세우며 여러 정책 입안을 주도했으나, 정작 사립대학 제도 신설 과정에서는 식민지기 재단법인 법제 및 인허가 제도의 틀을 계속 활용했다. 따라서 미군정기 사립대학 정책은 외형적으로는 사립대학 설립 및 규모 확대를 대체로 용인, 방임하는 형태로 전개되었으나, 이는 미국식의 자유주의적 고등교육 정책의 수용과는 거리가 있었다. 오히려 문교부 관료들은 지속·강화된 식민지 재단법인 법제를 사립대학 인허가 행정에 선별적으로 활용하면서, 정치적 통제권을 유지하고자 했다. 요컨대 해방 이후 출현한 새로운 사립대학이라는 ‘새 술’은 식민지 재단법인 제도의 견고한 틀이라는 ‘낡은 부대’ 속에서 자리를 잡았던 것이다.

그러나 정부수립 직후부터 한국전쟁을 전후로 진행된 사회경제구조의 격변

- 농지개혁과 귀속재산 불하, 전후 피해복구 - 는 사립대학재단이 운영되는 환경을 크게 바꾸어 놓으면서 일련의 '사학 문제'들을 새롭게 출현시켰다. 흥미롭게도 사립대학재단은 이러한 변화에 직면하여 가장 기민하게 대응했던 경제적 행위자에 가까웠다. 해방 이후 개방된 정치구조 속에서 사학 부문은 이익집단으로 결집, 입법 논쟁에 적극적으로 개입하면서 각종 법적 특혜를 확보할 수 있었다. 농지개혁 국면에서 토지 자산의 확보, 귀속재산 불하, 자산 전환 및 영리기업 경영 등 다양한 경제적 실천이 이어지는 가운데, 사립대학재단의 재산관계와 운영구조 역시 크게 변화했다. 자연스럽게 사적 재단에 대한 각종 특혜 제공은 어떤 근거에서 정당화될 수 있는지, 공익목적을 전제로 한 재단의 영리활동의 경계는 어떻게 그어져야 하는지 등에 대한 첨예한 사회적 논쟁이 전개되었다.

따라서 탈식민과 군사점령, 농지개혁과 전쟁으로 이어졌던 사회변동 과정에서 고등교육이라는 공적 목적을 띤 사적 재단법인 조직이 밝은 궤적은 해방된 국가에서 '공공성'이란 무엇이었는지를 보여주는 한 사례로서 분석될 필요가 있다. 이러한 문제의식하에서 아래에서는 우선 식민지의 제도적, 조직적 유산 위에서 미군정기 사립대학정책이 형성되는 과정 및 각 사립대학재단의 재편을 살펴본다. 또한 농지개혁을 전후로 나타난 사립대학재단의 경제적 실천을 통해서 법인구조의 변동을 살펴보고자 한다.

1. 탈식민과 사립대학체제의 초기 형성

1) 해방 전후 교육개혁의 정치사회적 동학

해방과 38선 이남에서의 미국의 군사점령 및 주한미군정 수립은 '해방공간'으로 지칭되는 독특한 시공간을 열어젖혔다. 식민국가와 대별되는 '점령국가'로서의 미군정은 군사적 점령이라는 강압적 수단을 통한 민주적 사회개혁을 표방하는, 독특한 통치 방식을 구현하고 있었다. 군정 치하에서 군 병력의 무장해제, 전범과 군국주의자들의 축출과 같은 즉각적인 조치를 넘어서, 종교의 자유 제고, 시민적·민주주의적 가치에 대한 '재교육'(reeducation)을 표방하는

각종 정책들이 잇따라 시행되었다. 군국주의적·전체주의적 통치의 잔재를 청산하고 민주주의적 기본 질서를 이식하겠다는 미국의 동아시아 점령통치의 기획은 본질적으로 하나의 거대한 ‘교육적’ 프로젝트일 수밖에 없었던 것이다(이혜숙, 2008: 41-42; 정영신, 2006).

자연스럽게 일본의 국가주의적, 위계적 교육제도를 민주적으로 개혁하는 문제 역시 점령통치의 중요한 과제로 상정되었다. 구체적으로는 학제의 개편을 통한 위계적·차별적 학교체제의 개방, 교과 내용, 교원 임용, 학교 운영 등에 대한 국가 통제 완화 등이 개혁의 과제로 망라되었다(김용일, 1999). 사립학교 문제 역시 중요하게 다루어졌다. 특히 식민지기에 뿌리내린 사립학교에 대한 국가주의적 통제, 관립-공립-사립학교 사이에 존재하는 제도적 차별, 종교 교육에 대한 억압은 일소되어야 할 일본적 잔재로 지목되었다.¹⁶⁴⁾ 더구나 주한미군정에는 식민지기 사립학교 운영에 관여하다가 태평양 전쟁기에 추방된 선교사들도 군정 요원으로 다수 참여하고 있었는데(안종철, 2008: 235-254), 이는 사립학교를 대하는 미군정의 시각이 일제와는 확연히 다를 것이라는 점을 상징하는 장면이었다.

이렇게 정치사회적으로 개방된 해방공간에서 사립대학을 설립하고자 했던 각 사회세력의 경쟁 역시 치열하게 전개되었다. 이러한 경쟁은 부분적으로는 식민권력에 의해 억눌려온 교육에 대한 대중적 열망이 폭발적으로 분출하면서 추동된 것이라고 할 수 있지만, 교육열만을 강조할 경우 당시의 급속한 대학 설립이 대중의 교육 수요나 경제적 필요를 훨씬 초과하는 ‘과잉 팽창’적 성격을 지녔다는 점을 간과하기 쉽다.¹⁶⁵⁾ 오히려 최고교육기관인 대학 설립을 통

164) 미국의 전후 점령정책을 기초한 삼부조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee)에서는 동아시아, 특히 일본의 교육개혁에 관한 정책방향 역시 마련했다. 삼부조정위원회에서 작성, GHQ에 하달한 일본 교육체제의 개혁방안에 대한 지침인 “Policy for the Revision of the Japanese Educational System”(SWNCC 108/1, 1946.9.5.)에서는 사립학교 문제에 대한 인식 및 당시까지의 점령 정책에 대한 평가가 포함되었다. 여기서는 미국의 점령 이후 사립학교들이 기존의 군국주의적, 초국가주의적 영향으로부터 자유로워졌고, 종교교육이 허용되는 등 긍정적 변화가 나타났음이 지적되면서, 향후에도 교육행정의 탈중앙집중화, 관료적 통제의 완화, 사립학교 졸업자에 대한 차별의 철폐, 자유주의적 성격을 지닌 사립학교의 확대 등의 과제를 계속 추진하라는 지침이 마련되었다.

반면 일본에 비해 조선의 교육제도 개혁에 대해서는 전반적인 점령 민사행정의 일부로서 상대적으로 소략한 지침만이 마련되었다(SWNCC 176/3, 176/8, 176/29 등). 그러나 명령체통적으로 민간정보교육국(CIE) 등 GHQ 내부 부처가 한반도 남부에 대한 정책 역시 관할하고 있었기 때문에(다케마에 에이지, 2011), 일본 교육개혁에 대한 기본적 방향은 주한 미군정에서도 회람, 참조했을 가능성이 있다.

165) 해방 이후 고등교육은 하위 교육단계의 확대를 전제하지 않은 과잉팽창을 경험했다. 즉 이 시기의 대학 설립은 중등교육 부문의 확대와 진학을 상승에 따른 교육수요 증가

해 사회적 위신과 이해관계를 제고하고자 했던 각계 전문 엘리트 집단이나 지역사회 지주·유지 세력의 경쟁적 동학에 주목할 필요가 있다(이광호, 1991: 56-76; 이지원, 2017). 식민지기에 전문학교 또는 각종학교로 존립했던 학교들은 대학 승격 경쟁에서 가장 선두에 있었다. 그간 경성에 집중된 고등교육 기회로부터 소외되었던 각 지역의 움직임도 분출하고 있었다. 이에 더해 국가 형성 과정에서 정치권력을 놓고 경쟁했던 여러 집단 - 특히 구 임시정부 세력들 - 도 대학 설립에 관여하면서 경쟁 구도는 한층 복잡해졌다.

그러나 해방 이후 교육 영역에서 점차 주도권을 잡았던 것은 한국민주당으로 결집했던 우파 세력이었다. 특히 소위 ‘천연동 모임’으로 대변되는 교육 엘리트 집단의 역할은 두드러졌다. 김성수, 유억겸, 김활란, 오천석, 백낙준 등으로 구성된 이들 집단은 미군 진주 직전인 1945년 8월 하순 무렵부터 교육제도 개편에 대한 구상들을 발전시켜 왔다고 전해지는데, 이들 ‘교육주도세력’은 이후 1945년 후반 구성된 조선교육심의회 등의 자문기구에 주도적으로 참여하며 문교정책 방향 설정에 영향력을 미쳤다(김용일, 1999; 강명숙, 2002). 이들 집단은 대체로 미국 유학 경험과 개신교 배경을 공유했고, 보성전문, 연희전문, 이화여전 등 식민지 사립전문학교 운영에 깊이 관여했던 경험 역시 가지고 있었다. 특히 유억겸과 오천석은 이후 미군정기 문교부장을 역임하며 교육정책에서 상당한 권한을 행사했다.

이들 엘리트 집단에 의해 주도된 탈식민 교육개혁은 그 과정에서 기존의 학교 운영자들, 좌파 성향의 학생 및 교육운동 세력과의 첨예한 갈등을 수반했다. ‘군사점령을 통한 민주적 개혁’이라는 점령 통치 기획의 근본적 딜레마는 교육영역에서 첨예하게 드러났는데, ‘민주주의 교육’을 표방한 이들 문교관료들은 제도 개편 과정에서 빈번히 권위주의적 조치에 호소하는 것을 주저하지 않았다. 1946년 초 시작되어 1947년까지 각종 동맹휴업과 경찰투입 등이 이어졌던 ‘국대안’(‘국립서울대학교 설립안’) 사태는 이를 상징적으로 보여주는 사건이었다. 군정 문교부는 인허가권을 활용한 학교 폐쇄 등의 조치를 통해 사립학교 운영에 적극 개입하기도 했다(강명숙, 2002: 62-65). 미군정기의 대학, 특히 사립대학의 폭발적인 확대가 나타났다고 하더라도, 이것이 당시 문교부의 사립학교 정책이 ‘방임적’이었다는 것을 의미하지는 않았던 것이다. 교육개혁의 영역도 1946년 초부터 본격화된 좌우 대결과 ‘냉전 자유주의’의 도

의 산물이 아니었다. 따라서 과잉팽창된 대학 부문은 1950년대 이후 정원 미달 사태를 겪어야 했다(이광호, 1991: 56-76).

래, 재생산된 국가주의적 경향으로부터 자유롭지 못했다(박찬표, 2007; 채오병, 2010).

미군정기 및 1950년대 문교정책의 뚜렷한 개신교 편향 역시 두드러졌다. 식민지 종교정책은 개신교 통제와 더불어, 「사찰령」, 「향교재산처리규칙」 등으로 상징되는 전통종교의 식민당국에의 예속을 특징으로 했는데, 해방 이후는 종교에서의 탈식민 과제를 둘러싼 복합적인 정치가 전개되는 시기였다. 물론 여기에서 제도적으로 우위를 점했던 것은 개신교 세력이었다. 특히 일본의 식민지배가 남긴 또 다른 큰 유산인 적산(敵産)의 배분에서 개신교가 차지한 우위는 뚜렷했다(강인철, 2013a: 145-219). 문교 관료들은 종교정치 영역에서도 상당한 권한을 행사할 수 있었는데, 이는 사립대학의 승격과 신설 과정을 결정하는데도 중요한 영향을 미쳤다. 1946년 8월 15일, 해방 이후 가장 먼저 4년제 종합대학으로 승격한 학교가 고려대학교, 연세대학교, 이화여자대학교였다는 점은 여러 면에서 상징적이다.

해방공간의 정치적 경쟁 과정에서 동맹세력으로 남아있던 한민당 계열과 이승만 세력은 1948년 대한민국 정부 수립 이후에는 협력과 대립을 반복했다. 교육 부문 역시 예외는 아니었는데, 이승만이 초대 문교부 장관으로 개신교-미국 유학파가 아니라 집단국가주의·민족주의적 지향이 강했던 안호상(安浩相)을 임명한 것은 이를 상징적으로 보여준다. 지주·유지 집단, 사립학교 관계자들이 다수 참여했던 한민당은 농지개혁과 귀속재산 불하 등 사회경제적 의제에서도 이승만 정부와 긴장관계에 있었다(박명림, 1997: 475-488). 이러한 정치적 균열구조에서 사립학교 문제는 ‘야당적’ 이해관계가 걸린 사안에 가까웠다. 교육계 엘리트 집단과 사립학교 관계자들은 제헌의회 내의 의정활동을 통해서, 장외에서의 이익단체적 결속을 통해서 사립학교 부문의 이해관계를 옹호하는 활동을 지속적으로 전개했다. 이러한 사학 부문의 이익집단적 네트워크의 결속과 정치적 공론장에서의 발언은 식민지기에는 불가능했던 사립학교의 위상과 공공성에 대한 공개된 논쟁을 가능하게 하는 조건이 되었다.

2) 1945년-1950년대 초 사립대학의 초기 팽창

그렇다면 우선 미군정기부터 1955년 「대학설치기준령」 시행 시점까지 이루어진 대학 부문 팽창의 양상을 조금 더 세밀하게 살펴보는 것으로 시작해보자. 이 시기의 통계자료는 조선총독부가 발간했던 교육통계자료에 비해 정보량과 일관성 측면에서 한계가 많지만(강명숙, 2003: 179) 대학 승격·설립의 현황, 팽창의 추세, 시기별 설립 주체의 특징 등 전체적인 패턴을 확인해볼 수는 있다.

각 유형별 학교기관 및 학생 수 변화를 살펴보면, 고등교육 전체의 양적 규모는 해방 직전 시점과 비교해 크게 증가했다. 단적으로, 1945년 5월 시점에서 19개였던 고등교육 기관 수는 1948년 8월 시점에는 42개로 증가해있었다(강명숙, 2003: 157). 해방 후 경성제국대학에서 개편된 경성대학은 관립전문학교들과의 통폐합을 통해 1946년 국립서울대학교로 재편되었고, 1946년 8월 15일 연희대학교, 고려대학교, 이화여자대학교 등 3개 대학이 추가로 승격·개교했다. 이후에도 대학의 설립이 빠르게 진행되면서, 1947년 말 시점에 23개교였던 대학은 한국전쟁 직후인 1953년에 41개, 1955년에 45개로 빠르게 확대되었다.¹⁶⁶⁾ 4년제 ‘대학’, ‘대학교’의 위상은 식민지기와 비교할 수 없을 정도로 확고해졌다.

이러한 수치를 설립 유형별로 나누어서 살펴보면, 사립대학의 중요성이 잘 드러난다. 한국전쟁기에 완성된 지방국립대학 체제 이전까지는 대부분의 신규 고등교육기관 설립은 사립의 형태였다. 이미 1947년 말에는 기관 수 기준으로 사립이 전체 31개 고등교육 기관 중 23개교로 74%, 학생 수 기준으로는 전체 20,729명 중 11,980명으로 57.8%를 차지했다(강명숙, 2003: 159). 이는 부분적으로는 미군정기의 자유주의적 사립학교 정책이 시행된 결과였으나, 식민지 유산 역시 중요했다. 이미 1942년 기준 식민지 고등교육체제에서 사립전문학교가 전체 재학생의 약 48%, 조선인 재학자의 약 70%를 차지하고 있었다는 점은 앞서 본 바와 같다(<그림 2-2>), 또한 1948년을 기준으로 전체 사립대학 중 식민지 전문학교·각종학교 등에 기원을 둔 학교는 10개교(사립전문학교 7개교, 각종학교 3개교)였는데, 특히 전문학교에 기원을 둔 대학들의 재학생 규모는 다른 학교에 비해 컸다.¹⁶⁷⁾ 이를 고려하면 해방 이후의

166) 『교육기관통계 (단기 4287년 12월 31일 현재)』, 문교부, 1955. 355쪽.

167) 예컨대 1954년 12월 대학별 재학생 자료를 기준으로 보면, 전체 4년제 대학 입학정원

사립대학 의존은 기존 식민지 고등교육체제의 특성이 확장된 것에 가까웠다. 식민지 학교에 기원을 둔 사례들 외에도 부산의 동아대학, 대구의 대구대학, 광주의 조선대학 등 해방 이후 전개된 지역별 대학설립 운동의 산물로서 설립된 대학들도 존재했다. 국민대학, 단국대학, 신흥대학 등 임시정부 계열 인사들의 주도로 설립된 대학 역시 중요한 한 축을 이루고 있었다(〈부표 1〉 참조).

1949년부터 대학 신설을 억제했던 「대학설치기준령」이 공포된 1955년까지 22개교가 추가로 대학 설립인가를 받았다. 특히 한국전쟁 도중인 1951-1952년도에는 기존 단과대학들의 통합을 거치며 국공립대학 7개교가 개교, 지방국립대학체제가 형성되었고, 이미 미군정기부터 대학 승격을 준비해오던 사립대학들 역시 전쟁기간 동안 차례로 인가를 받았다. 국토 전역에 걸쳐 미증유의 파괴를 가져온 한국전쟁은 역설적으로 대학 설립이 활발히 전개되었던 시기였다.

학교 성격에 따라 설립 이후의 발전경로가, 특히 3개 학부 이상을 개설하여 ‘대학교’ 즉 종합대학으로 승격했던 학교들과 그렇지 못한 대학이 나뉘어지는 경향이 있었다. 국립의 경우 전신학교들의 통폐합을 통해 1946년 개교한 서울대학교 이외에도, 부산대학교가 1953년 종합대학으로 승격했고, 한국전쟁기 설립되었던 경북대학교(1951년), 전북대학교(1951년), 전남대학교(1952년), 충남대학교(1952년)가 출범 당초부터 종합대학으로 인정을 받았다. 사립의 경우 1946년 8월 15일 나란히 종합대학으로 개교한 고려대학교, 연희대학교, 이화여자대학교를 비롯하여, 세브란스대학을 제외한 기존의 사립전문학교들이 모두 1955년 이전 시점까지 종합대학으로 승격하는데 성공했다. 각종 자원과 위신 확보를 위한 ‘독점적 경쟁’ 경향이 존재하는 대학 간 경쟁구조(Stinchcombe, 1998)에서 ‘선발주자의 이점’이 존재했던 셈이다. 1953년 종합대학으로 승격한 조선대학교와 중앙대학교는 예외적 사례에 가까웠다.

17,590명 중에서 33개 사립대학은 9,565명(약 54%)을 차지했다. 그중 식민지 사립전문학교에서 승격된 7개 학교의 입학정원은 3,565명으로 전체 사립대학의 약 37%였다(〈표 3-1〉 참조).

입학정원 규모	국공립	사립	총 정원
800명 이상 (6개교)	서울대학교(2,780) 부산대학교(1,060) 경북대학교(965) 전남대학교(920) 전북대학교(820)	이화여자대학교(845)	7,390명 (42%)
400-799명 (8개교)	충남대학교(490)	연세대학교(650), 고려대학교(640), 조선대학교(590), 동국대학교(520), 성균관대학교(510), 중앙대학교(480) 동아대학(410)	4,290명 (24%)
200-399명 (16개교)	부산수산대학(260) 공주사범대학(230) 춘천농과대학(220)	홍익대학(370), 청구대학(320), 단국대학(300), 청주대학(290), 국학대학(260), 숙명여자대학(250), 한양공과대학(250), 건국대학(240), 대구대학(240), 경희대학(220), 국제대학(220), 해인대학(200) 송실대학(200)	4,070명 (23%)
100-199명 (9개교)	진주농과대학(140) 충북대학(140)	덕성여자대학(190), 국민대학교(180), 동덕여자대학(180), 인하공과대학(180), 한국외국어대학(180), 효성여자대학(160) 원광대학(150),	1,500명 (9%)
100명 미만 (5개교)		서울여자의과대학(80), 성신대학(80) 세브란스의과대학(70), 서울한의과대학(60), 한신대학(50)	340명 (2%)
총 54개교	11개교, 8,025명	43개교, 9,565명	총 17,590명

〈표 3-1〉 1954년 기준 대학별 입학정원 규모

- 출처: 『교육기관통계(단기 4287년 12월 31일 현재)』, 문교부, 1955의 표를 바탕으로 재구성

그런데 미군정기에 이루어진 4년제 대학으로의 고등교육 일원화 조치에 힘입어 빠른 대학 설립 및 승격이 이루어졌으나, 대학 사이에는 교과 편제나 규모 측면에서 상당한 내부 편차가 존재했다. 〈표 3-1〉은 1954년 기준 대학 입학정원을 규모 및 설립형태 별로 정리한 것이다. 국공립의 경우 서울대학교를 정점으로 하는 지역별 종합대학들이 상대적으로 규모가 컸고, 일부 지역 소재 단과대학들이 존재하는 형태였다면, 사립대학 부문 내부의 편차는 상대적으로 더 컸다. 특히 입학정원 200명 미만인 사립대학도 12개교에 달했다. 4년제 대학으로의 승격 이후에도 입학정원을 기준으로는 식민지기 사립전문학교와 크게 다르지 않은 학교들도 상당수 존재했던 것이다. 그렇다면 이러한 전체 대학군(群)의 모습을 염두에 두고, 해방 이후 사립대학 제도의 정비과정, 승격 및 설립과정의 동학, 문교당국과 사립대학 부문의 협상과 갈등의 과정을 조금 더 구체적으로 확인해보자.

2. 재단법인형 사립대학의 출현과 식민지 유산

1) 미군정기 사립대학 인가제도와 식민지 법제의 지속

(1) 미군정의 초기 사립대학 정책과 인가제도

먼저 짚고 넘어가야 할 것은 미군정기의 대학제도, 특히 ‘사립’ 대학제도의 형성과정 및 그 성격이다. 사립학교 문제는 미국의 동아시아 점령기 교육개혁 정책에서도 중요한 부분을 차지하고 있었다. 군국주의 잔재의 해체와 민주적·자유주의적 개혁을 표방한 점령 교육정책에서 사립학교를 국가권력의 통제로부터 자유롭게 하는 것, 극도로 억압되었던 종교교육의 자유를 회복하는 것, 관학과 사학의 뿌리깊은 위계를 철폐하는 것이 과제로 제기될 수밖에 없었던 것이다. 이러한 자유로운 사립학교 교육은 교육기회 확대와 더불어 새로운 민주적 사회의 제도적 기초가 될 것이었다. 선행연구들이 주목했듯 이러한 이념적 지향은 유억겸, 오천석 등 소위 ‘친미적’ 조선인 문교 엘리트들에 의해서도 확고하게 받아들여지고 있었다(오천석, 1975; 김용일, 1999; 이나미, 2004).

그러나 미군정기 교육개혁의 자유주의적 수사나, 교육 관료들의 이념적 지향에만 주목하는 것은 점령지 사회의 급박한 상황에 임기응변적으로 대응하는 가운데 실제 정책이 형성, 집행되는 과정을 지나치게 단순화시켜 이해할 위험이 있다. 오히려 미군정기 새로 등장한 여러 제도의 이면에서 식민지적 행정체계의 관성, 점령통치의 다양한 실천들, 관료집단의 이해관계 등이 접합되는 양상을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 사립대학 제도 역시 그 대상 중 하나다. 선행연구들은 미군정에 의해 고등교육 기관의 일원화 조치가 단행되면서 기존의 사립전문학교 혹은 각종학교들이 대거 대학으로 승격했으며, 문교부 관료들 역시 사립대학 설립에 관대한 태도를 취해왔음을 밝혀왔다(이광호, 1991; 강명숙, 2003). 그러나 정작 새로운 사립대학 제도의 기원은 무엇인지, 문교당국의 사립대학 설립 및 운영에 대한 통제는 어떠한 형태로 이루어졌는지, 이러한 개입이 낳은 정치사회적 효과는 무엇인지 등의 문제는 여전히 충분히 규명되지 못했다.

여기에서 본 연구는 미군정기 사립대학 제도, 특히 인허가 행정에 영향을 미친 요인으로서 식민지 사립학교 법제의 유산에 주목한다. 일부 선행연구는 미군정기 사립대학 인가정책의 기원을 20세기 초 미국에서 형성된 평가인증

제도(accreditation system)에서 찾으면서, 미국의 자유주의적 대학 시스템에서 기원한 인가제도를 군정 관료들이 정치적 통제를 목적으로 선별적으로 활용했다고 주장했다(강명숙, 2003: 168-169). 그러나 이러한 주장은 미군정기 사립대학 제도에서 식민지적 사립학교 인허가 제도 및 재단법인 법제들이 지속적으로 활용되었다는 점을 포착하지 못한다.¹⁶⁸⁾ 따라서 미군정기 사립대학의 설립의 동학, 문교당국과 사립대학 사이의 관계 역시 ‘자유주의적 개혁’이라는 측면과 함께 식민지 유산의 재편·강화라는 맥락을 통해서 보다 잘 해명될 수 있다는 것이 이 절의 주장이다.

해방 이후의 불안정한 상황에서 진주한 미군은 사회 각 영역을 규율하는 기존 법률의 폐지에 조심스러운 태도를 취할 수밖에 없었다. 군정 당국이 「치안유지법」, 「정치범처벌법」 등 식민지기 대표적인 폭압적 법률을 1945년 10월 9일 「군정법령 제11호」를 통해 폐지했음에도 불구하고, 1945년 11월 2일의 「군정법령 제21호」는 그 이외 조선총독부의 각종 법률의 효력을 존속시킨 것도 이 때문이었다. 결과적으로 미군정기의 법체계는 식민지기 구 법령과 더불어 군정의 각종 법령·명령 등 복수의 법원(法源)이 중첩, 공존하는 형태를 띠고 있었다(문준영, 2007: 115-121). 특히 일본의 「민법」, 「상법」 등을 의용하여 적용했던 「조선민사령」 역시 폐지되지 않았기 때문에 광의의 시민사회(civil society) 영역을 규제했던 구 법령들도 여전히 효력을 발휘했다. 식민지기 조선총독의 허가를 받아 설립되었던 대부분의 각종 사회단체와 법인 조직들 역시 기존 법제 내에서 그대로 단체 성격을 보존할 수 있었다.¹⁶⁹⁾

초기 사립학교 정책에서도 이러한 ‘현상유지적’ 태도는 그대로 이어졌다. 한반도 상륙 이전인 1945년 8월 29일, 초등학교 이외의 모든 학교는 우선 폐쇄하라는 명령을 하달했던 미군은(강명숙, 2003: 161; 이길상, 2007), 이후 1945년 9월 17일 「일반명령 제4호: 교육의 조치」를 통해 사립학교는 학무국의 허가를 얻은 뒤에 개학할 수 있다는 방침을 밝혔다(정태수, 1992a: 818). 그런데 재개교를 위한 미군정의 인가절차는 식민지기의 그것과 크게 다르지

168) 전전 및 전후 일본의 대학 인가제도의 특성을 미국적 평가인증제도(accreditation system)와 유럽적 헌장 인가(chartering)제도와 대조하면서 고찰하는 연구는 天野郁夫(1986: 61-89)를 참조.

169) 「조선민사령」의 효력이 유지됨에 따라서 1958년 새로 제정된 「민법」이 1960년 1월 1일자로 시행되기 이전까지는 여전히 ‘의용민법’ 체제가 유지되는 과도기가 지속되었다. 따라서 식민지기에 설립된 사립학교 재단법인들은 별도의 설립허가를 새로 받을 필요가 없이 단체의 성격을 유지할 수 있었다. 뿐만 아니라 해방 이후 신설된 사립학교재단들도 1950년대까지는 모두 구 민법 체계를 근거로 법인격을 부여받을 수밖에 없는 상황이 이어졌다.

않았는데, 이는 사립학교 인가에 대한 기본 인식과 그 절차를 지시한 1945년 10월 21일 「학교에 대한 설명과 지시」에서 잘 드러난다. 이 지침은 “현존하는 제도가 고도의 중앙집권적 제도이므로, 이를 수정하고자 한다면 전체 시스템을 변경해야 하기 때문에”, 38선 이남의 군정은 적정 시점까지는 학교를 기존 제도의 틀 내에서 관리해야 한다는 전제 위에서 작성된 것이었다. 따라서 사립학교 개학신청에 대해서도 군정은 “법인, 재원, 예산, 과정, 건물, 교사 및 학생에 관한 명세서의 첨부”를 요구하면서 당국의 감독 권한을 분명히 했다. 식민지기에는 “사립학교도 공립학교와 같이 고도의 중앙집권적 제도에 속했으므로, 저희 마음대로 완화”하는 것은 “현명치 못한 일”이라는 것이었다(이지원, 2017: 21-23).¹⁷⁰⁾

재개교 정책에서도 확인할 수 있듯, 미군정은 사립학교 정책에 일부 자유주의적 요소의 도입을 시사하긴 했으나, 기존의 중앙집권적 행정체계를 변화시키는 것에 대해서도 조심스러운 태도를 취했다. 그런데 식민지 제도의 틀을 존속시키는 이러한 방식은 비단 초기 점령단계뿐만 아니라 새로운 학교제도, 구체적으로 사립대학의 승격 및 설립 인허가 제도를 설계하는 과정에서도 그대로 유지되었다. 사립대학의 설립주체 및 내부 운영구조를 법적으로 규정하는 문제, 당국의 감독 및 인허가권의 범위를 확정하는 문제 등은 새로운 대학제도 구상과 관련된 핵심 쟁점들이었다. 그런데 이러한 대학제도 마련을 주도한 것은 1945년 11월 14일 문교정책에 대한 조선인들의 심의기구로서 결성된 ‘조선교육심의회’였는데(강명숙, 2003: 163-165), 김성수, 유억겸 등 ‘천연동 모임’ 구성원을 포함한 한민당 계열 엘리트 집단이 여기에 다수 참여하며 강한 영향력을 발휘하고 있었다.

그렇다면 새로운 4년제 ‘사립대학’의 제도적 특징은 구체적으로 어떻게 규정되었을까. 1946년 2월 9일 조선교육심의회는 「대학령」과 「학위령」에 대해서 토의했다. 비록 「대학령」은 정식 군정법령으로 제정되지는 않았으나, 논의의 결정사항은 일선 행정에서 거의 그대로 적용되었던 것으로 보인다. 「대학령」과 관련된 논의에서는 수업의 연한과 설립형태별 유형 등의 근본적 문제가 다루어졌는데, 구체적으로 대학의 수업 연한은 4년으로, 설립 형태를 ‘국립(國立)’, ‘공립(公立)’, ‘사립(私立)’의 3종으로 구분했다. 식민지기 ‘관립(官立)’ 범주가 ‘국립’으로 바뀐 것이 중요한 변화였다. 사립대학과 관련하여 특히 중요

170) “Explanation of and Directive on Schools”, 『미군정청 관보 Vol. No.1 (Sept.1945-Sept.1946)』, 원주문화사, 1992. 751-760쪽.

한 것은, 도와 시가 설립하는 공립대학과 달리, “사립은 재단법인이라야 한다”는 규정을 두어 그 설립주체를 재단법인 형태로 제한했다는 점이다.¹⁷¹⁾

1946년 12월 3일에 발표된 「대학 설립 기준에 대한 임시 조치안」(이하 「임시 조치안」) 역시 정식으로 법제화되지 않은 임시조치에 가까운 것이었으나, 대학의 명칭, 재정 등에 대한 상세한 내용이 규정되어 있었다(이지원, 2017: 24-29). 특히 사립대학의 설립주체를 재단법인으로 한정한다는 방침을 전제로, 사립대학재단이 갖추어야 하는 자산 규모 및 설치하고자 하는 단과대학의 운영에 요구되는 경비 기준이 상세하게 제시되었다. 반면 교원의 자격, 교과과정 등 대학의 교육과 연구기능에 대한 내용은 전혀 포함되어 있지 않았다. 규정상으로 보면 「임시 조치안」에서 요구했던 재산 기준은 해방 직후의 사회경제적 조건을 고려할 때 상당히 높은 수준이었다(강명숙, 2003: 165).¹⁷²⁾ 요컨대 정부가 아닌 사인(私人)이 대학을 설립할 경우, 이를 재단법인 형태로 국한하는 한편 재단의 자산규모를 엄격히 규정하여 그 질적 수준을 관리한다는 것이 조선교육심의회 의 기본 방침이었다.

결국 조선교육심의회에서 논의, 결정된 사립대학 제도는 「민법」상 재단법인에 의한 대학 설립이라는 일본적 법제의 틀을 사실상 그대로 활용한 것에 가까웠다. 비록 이에 대한 구체적 내용이 전해지지 않으나, 제도 구상 과정에서는 1918년 최초 제정된 전전 일본 「대학령」의 내용이 유력한 준거로 참조되었을 것으로 추정된다.¹⁷³⁾ 전문학교를 비롯한 각종 식민지 사립학교 운영을

171) “大學令 學位令도 建議”, 『동아일보』, 1946.2.11

172) 언론매체별에 따라 해당 규정에 대해 전하는 내용에는 약간의 차이가 있다. 조선일보에 따르면, 대학 신설에는 1억 2백만 원, 기설 기관의 승격에는 5천만 원의 기본금이 요구되었고, 단과대학의 유지경비로서 필요한 금액 기준 역시 제시되었다. 동아일보는 자산 기준을 농지 면적으로도 환산하여 명시했는데, 대학 신설에는 논 133만 평, 기설학교 승격에는 논 63만 평이 필요하다는 것이었다. “大學設立에 새 基準”, 『동아일보』 1946.12.3.; “교수 등급 대학 명칭 경비 결정”, 『조선일보』 1946.12.3.

대학의 설치 기준은 정부 수립 이후에도 재차 논의되었으나 한국전쟁 발발을 계기로 오랫동안 법제화되지 못한 채로 남아있었다. 4장에서 보듯 이러한 ‘설치기준 없는 대학 설립’ 상태는 1955년에 가서야 「대학설치기준령」 시행을 통해 해소되었다.

173) 1950년대 문교 당국자들의 입장에서 작성된 『한국교육십년사』에서는 이러한 사립대학 제도 정비에 대해서 “해방 후 우리나라에서는 대학 자체가 재단법인이어야 한다는 일정 시대의 원칙을 버리고 재단법인과 학교는 분리토록 하여온 것”이라고 서술하고 있다(한국교육십년사간행회, 1960: 127). 여기에서 “대학 자체가 재단법인이어야 한다”는 원칙은 앞서 살펴본 1918년 「대학령」에서 규정된 대학과 재단법인이 일체가 되어야 한다는 규정을 가리키는 것이다. 전전 일본 법제가 문교 당국자들에게 계속 하나의 참고점으로 남아있었음을 시사하는 대목이다. 미군정기 마련된 사립대학 기준은 전전 일본의 「대학령」을 간소화한 형태였다는 가설 역시 가능하다. 일본 「대학령」의 특징이었던 ‘대학=재단법인’이라는 설립주체 규정, 사립대학 기본재산의 공탁(供託)과 같은 까다로운 의무 규정은 사라졌기 때문이다.

재단법인 형태로 제한했던 식민지 교육법제의 유산은 해방 이후 새로운 사립대학의 설립이라는 과업에서도 여전히 지속되었다. 뿐만 아니라 앞서 보았듯 구 「메이지 민법」은 미군정기에도 각종 사립학교재단이 법인격을 부여받는 법적 근거로서 효력을 유지했기 때문에, 역설적이게도 해방공간에 출현한 사립대학은 제도적 특징도, 설립주체인 재단법인의 존립 근거도 모두 식민지 법제에 뿌리를 둔 것이었다. 정부 수립 이후 1949년 「교육법」 제정을 통한 교육기본법제 정비 과정에서도 사립대학의 설립주체를 재단법인으로 하는 기본 원칙은 재확인되었다. 이런 관점에서 미군정기는 ‘재단법인형 사립대학’이라 명명할 수 있는 제도의 형성기라는 의미를 지녔다.¹⁷⁴⁾

(2) 식민지기 재단법인 관리규정의 지속

사립대학의 승격 및 설립인가에 재단법인 제도를 그대로 활용하게 된 결과, 미군정기 사립대학 행정에서도 여전히 재단법인의 설립 및 운영에 대한 감독업무가 주요 문제로 부상할 수밖에 없었다. 특히 당국의 입장에서는 기존 사립학교에 대한 감독 권한이 일순간에 느슨해지는 상황을 방지하면서도, 각지의 사립대학 설립 및 승격 시도들이 급속하게 출현하는 상황에 대한 재단법인에 대한 관리 방안을 마련할 필요가 있었다. 이 과정에서도 식민지 재단법인 행정체계는 고스란히 재활용되었다.

예컨대 1946년 9월 23일 경상북도 내무부장 명의로 일선 학교에 하달된 공문 「법인 사업 보고에 관한 건」을 보자. 해당 문서는 여타 지역에서도 동일하게 하달되었을 것으로 추정되는데, 여기에서는 식민지기에는 사립학교 운영법인의 사업이 관할청에 보고되어 오던 것이 “해방 이후부터는 보고함이 없어 사무처리 상 지장이 많”다는 점을 지적하면서, “중전의 「민법」과 「법인의 설립 및 감독에 관한 규정」이 유속(有續)되고 있으니 하등의 변경이 없음을 고

특히 ‘대학=재단법인’이라는 원칙이 사라진 것은 사립대학의 자치적 성격에도 중요한 함의가 있었다. 당시 「대학령」은 대학의 자치적 성격에 대한 어떠한 고려도 담고 있지 않았고, 다만 그 설립자를 ‘재단법인’ 형태로 법인화하는 규정만이 포함되어 있었다. 결과적으로 대학은 법인격을 부여받은 자치조직이 아니라 설립자 중심의 재단법인에 부속된 시설물로서의 위상을 지녔기 때문이다. ‘대학 자치’의 관점에서 이러한 사립대학 제도의 한계를 평가하는 논의로는 손창완(2016)을 참조.

174) 1949년 제정된 「교육법」의 시행령은 1952년 4월 23일 대통령령 제633호로 제정되었다. 시행령 제63조는 “사립학교의 설립자는 그 학교를 유지경영할 수 있는 재단법인이라야 한다. 단, 유치원·공민학교·고등공민학교·기술학교·고등기술학교·특수학교 또는 각종학교의 설립자는 사인 또는 사단법인이라도 설립할 수 있다.”라고 하여, 대학을 포함한 대부분의 사립학교 설립주체를 재단법인으로 한정했다.

려”하여서 관할청에 대한 보고 의무를 소홀히 하지 않을 것을 강조했다(정태수, 1992b: 350). 군정 문교부가 식민지기 법제의 효력이 여전히 유효하다는 점을 일선 사립학교에 다시금 주지시키면서 단속에 나서는 모양새였다.

더 나아가 군정 문교당국은 전시체제가 조선총독부에서 마련한 사립학교 재단법인 행정예규를 일부 수정, 일선 관청에 배포하면서 사립학교에 대한 통제력을 유지하고자 했다. 1946년 9월 16일자로 문교부는 문교부장 유억겸(兪億兼) 명의로 각 도지사에게 「사립교육기관의 유지경영 또는 기원조를 목적하는 재단법인설립 기타에 관한 사무제요에 관한 건」과 함께, 「기부행위준칙」을 배포했다. 전체 7장 26조로 이루어진 「기부행위준칙」은 사립학교 재단법인 설립허가 과정에서 고려해야 할 ‘기부행위’ 규정의 표준을 마련한 것이었다. 동 규정은 법인의 목적 및 사업, 법인의 명칭 및 사무소, 자산 및 경리임원, 이사회, 법인의 해산 부칙 등에 대한 지침을 포괄했는데, 내용적으로는 앞서 2장에서 살펴보았던 1941년 「학교의 유지경영 또는 그 원조를 목적으로 하는 재단법인의 설립 및 감독에 관한 사무제요」의 규정을 상당 부분 그대로 번역한 것이었다(한국교육십년사간행회, 1960: 90-91; 정태수, 1992b: 376-377).

흥미로운 것은 적어도 규정상으로는 「기부행위준칙」에서 명시된 당국의 재단법인에 대한 감독권한이 몇몇 중요한 측면에서 오히려 전시체제의 규정과 비교해서도 더 확대되었다는 점이다. 특히 임원 선임과 자산의 처분 등 기존에는 사적 재단법인의 자치적 영역으로 간주되던 지점까지 관할청의 인허가 권한을 밀고 나갔다. 예컨대 「임시 조치안」 발표와 거의 같은 시점인 1946년 12월 경상북도 내무부장 명의로 대구 계성학교에 하달된 공문 「학교법인 기부행위 일선에 관한 건」을 보자. 이 내용은 다른 사립학교에도 동일하게 하달되었을 것으로 보이는데, 여기에서는 이미 하달된 「기부행위준칙」에 부합하는 방식으로 기존 사립학교재단 기부행위를 변경하여 재인가를 받을 것을 지시하고 있었다. 특히 해당 공문은 “기본재산의 처분, 수지예산으로써 정한 것 이외의 의무부담, 권리 포기, 기부행위 변경, 또는 해산”과 함께 “이사 및 감사의 취해임은 문교부장의 인가를 요함”이라 규정하면서 인사 및 재정에 대한 당국의 인허가 권한을 분명히 규정했다.¹⁷⁵⁾

175) 1941년의 「사무제요」에서 규정된 임원의 취임과 해임에 대한 당국의 인가권은 신설 재단에 우선적으로 적용되는 것이었음에 비해, 1946년 「기부행위준칙」은 이를 기설 재단에 까지 확대 적용했다는 점에서 보다 강화된 지침이었다.

그 밖에도 「학교법인 기부행위 일선에 관한 건」에서는 “4. 임원의 정원은 이사 5명 감사 2명을 표준으로 함”, “5. 해산 후의 잔여재산을 설립자 혹은 그 상속자에게 상속하는 규정

유억겸, 오천석(吳天錫) 등 1946년의 시점에 일제 잔재 청산과 ‘민주주의 교육’을 명분으로 ‘국대안’을 주도했던 문교관료들은 정작 사립대학 행정체제를 재편하는 과정에서는 식민지기의 규정, 심지어 전시체제기의 규정들을 강화·재편하여 그대로 활용했다. 사립학교 통제 완화를 ‘교육 민주화’의 과제 중 하나로 상정했던 문교부 주도세력에게 있어서도 사립대학에서의 재단법인 제도 활용 및 이에 대한 감독은 철폐되어야 할 ‘식민주의의 잔재’로 인식되지 않는, 무의식적 전제에 가까웠을 가능성이 크다.¹⁷⁶⁾ 그러나 문교관료들의 입장에서 인허가 제도 및 강화된 재단법인 감독규정은 당시 쇄도하고 있던 사립학교, 특히 대학 설립 신청을 제어할 수 있는 중요한 장치로 활용되는 측면도 있었다. 더 나아가 신탁통치 논쟁과 국대안 사태를 거치며 좌우 대립구도가 첨예하게 나타난 1946년 이후 사립대학에 대한 감독권은 문교당국이 교육 영역의 이념 대립구도에 개입할 수 있는 수단이기도 했다. 미군정기의 사립학교 규제체제는 식민지 유산 뿐만 아니라 ‘냉전 자유주의’적 특성으로부터도 자유롭지 못했던 것이다.

(3) 사립대학 인가행정의 실제

그러나 대학설립 및 재단 감독에 관한 규정들의 내용적 성격과는 별개로, 이러한 규정들이 미군정 문교관료들에 의해 실제로 어떻게 운용, 활용되면서 특정한 사회적 효과를 낳았는지의 문제를 별개로 살펴볼 필요가 있다. 여기에서는 우선 설립 인허가 규정을 중심으로 살펴본다. 「임시 조치안」에서 요구되었던 사립대학재단의 재산 기준은 당시 시점에서 상당히 높은 수준이었는데, 이러한 기준이 실무적으로 아주 엄격하게 지켜지지는 않았다. 선행연구가 지적하듯 대학설립 및 승격 기준이 사립 고등교육기관 설립열기를 제어할 수 있는 규제력도 크지 않았다(강명숙, 2003: 165-166; 한국교육십년사간행회, 1960: 95).

기본적으로 전국 각지에서 대학을 비롯한 사립학교 설립인가가 문교부로 쇄

은 가급적 이를 피할 것”이라고 하여, 재단 기구를 간소화하는 것과 함께 해산시 설립자에게 자산 소유권이 귀속되는 것을 방지하는 것에 중점을 두었다. 이러한 내용 역시 1941년 「사무제요」의 전반적 방침과 맥락을 같이 한다(정태수, 1992b: 375).

176) 오천석은 1946년 발표한 책자 『민주주의 교육의 건설』에서 일본교육의 형식과 내용을 ‘잔재’로 규정하면서, “마치 병자를 다스리는 의사가 먼저 그 신체 내에 숨어 있는 독소를 씻어 내듯, 새 교육을 세우려는 우리는 우리 학교에서 온갖 일본적 잔재를 청산해 버려야 한다”는 점을 강조했다. 특히 사립학교에 대해서 그는 관공립과 사립 사이의 뿌리깊은 차별이 철폐되어야 함을 지적하지만, 재단법인 문제는 언급하지 않았다(오천석, 1975: 8, 43-44).

도하는 상황에서, 개별 설립 신청의 내실을 따지는 작업은 기본적으로 대단히 어려운 일일 수밖에 없었다. 더구나 아래의 문교부장 유억겸의 회고에서 드러나듯, 당시 문교행정을 주도했던 당국자들이 인가행정에서 엄격한 태도를 취할 필요성을 느꼈다고 보기도 어려웠다. 요컨대 사립대학 설립 및 승격에 요구되는 재산기준과, 실제 행정에서 이러한 기준이 적용되는 정도 사이에 상당한 괴리가 존재했던 것이다.

“해방이 되자 우후죽순과도 같이 대학설립기성회를 각 시도에서 조직하여 그 설립인가서가 문교부에 쇄도하였던 것이다. 이러한 현상은 오늘날에 있어서는 무감정적일지 모르나 그 당시에는 매우 감격적이었다. 왜냐하면 일제의 압박아래 36년간 우리말도 쓰지 못하고 우리 글도 쓰지 못하고 우리 역사도 배우지 못하다가 이제 그 철쇄가 단절되어 우리 마음대로 자유롭게 교육할 수 있고 또 교육을 받을 수 있다는 감격이었으며 또 일제하에 온갖 압박과 착취를 당해 가면서 푼푼히 축재한 존귀한 현금과 토지를 해방된 조국의 민족교육을 위하여 투척하는 그 성스러운 심정에 대한 감격이었다. (중략) 유지들이 정재(淨財)를 각출하여 우리 손으로 우리 교육기관을 설립하려고 하는데 국가가 못할 바에야 어떻게 억제하겠느냐, 시작이 반이니 시작만 해놓으면 교육기관 경영자인만큼 양심적으로 육성할 것이다. (한국교육십년사간행회, 1960 : 94)

이러한 문교당국의 태도는 미군정기는 물론 정부수립 이후에도 한동안 지속되면서 사립대학이 대거 설립될 수 있었던 하나의 조건이 되었다. 다만 인가기준이 엄격하게 적용되지는 않았다고 하더라도, 사립대학을 설립하기 위해서 문교부가 독점했던 인가절차를 통과해야 한다는 것 자체가 야기하는 효과는 분명 존재했다(강명숙, 2003: 166, 170-174). 특히 명목적 규정과 실제 적용사이의 괴리가 커지면서 당국자의 재량이 개입될 여지가 컸고, 자연스럽게 문교 관계자와의 연줄 네트워크가 인가 결정에 중요하게 작용했다.¹⁷⁷⁾ 정부 수립 이후 백낙준, 김법린 등의 문교부장 역임에서도 보듯 사립대학 관계자와

177) 성균관대학 재단 구성에서 주도적 역할을 수행한 초대 이사장 조동식의 회고에는, 조동식이 유억겸과 성균관대 개교를 협상하는 대목이 등장한다. “원래 법에 규정되기는 학교를 하려면 재단법인부터 설립하고선 하는 것”임에도 불구하고 “그렇지만 조 교장이 한다면 내 특별로 재단법인 설립 전이라도 허락을 내 주지”라는 약속을 받았다는 것이다. 다른 자료를 통해 교차검증은 불가능하지만, 당시의 사립대학 설립에서 작동하는 문교당국과의 협상 및 네트워크의 중요성을 보여준다(춘강조동식선생기념사업회, 1979: 365-369). 실제로 성균관대학은 1946년 9월 시점에 개교했으나, 학교사에 따르면 재단의 정식 설립허가를 받은 것은 1947년의 일이었다(『성균관대학교사』, 253).

문교부 사이의 인적 경계 역시 분명하지 않았던 상황도 느슨한 인허가 행정에 기여했다.¹⁷⁸⁾ 요컨대 규정상 천명된 문교부의 강한 인허가 권한은 그 대상에 따라 대단히 온정적, 선별적 방식으로 행사된 셈인데, 이는 해방 이후 사립대학 형성과정에 여러 정치적 효과를 낳을 수밖에 없었다.

2) 사립대학 설립의 사회적 기원과 자원동원 과정

재단법인을 중심으로 사립대학 제도가 구성되는 가운데, 사립대학 설립을 목표로 했던 각 집단은 재단법인 구성을 위한 일정한 기본자산을 확보하고, 이를 당국으로부터 인가받기 위해 동분서주해야 했다. 물론 최고 교육기관으로서의 대학의 설립에는 유능한 교원과 학생의 모집, 교육과정의 구성, 대학의 위신을 뒷받침해주는 상징적 차원의 동원 등 다양한 준비가 필요했다. 그러나 자산 기준에 편중된 「임시 조치안」의 내용에서 보듯 당시 대학의 내적 기능과 관련된 규제가 전혀 정비되어 있지 않은 상태에서, 재단법인 구성이야말로 대학 설립시도가 넘어야 할 결정적인 문턱과 다름없었다. 재단법인 설립 인가가 사실상 대학 인가와 동일한 의미를 지녔던 것도 이 때문이었다(강명숙, 2003: 170).

그런데 문교당국이 설립인가 기준을 느슨하게 적용되었다고 하더라도, 해방 이후의 혼란한 사회경제적 상황에서 사립대학을 운영할 재단법인을 구성하는 것은 결코 쉬운 과업이 아니었다. 이는 단순히 일정 기준 이상의 자원을 확보하는 것 이상을 의미하는 것이었다. 우선 사립전문학교로 운영되었던 학교의 경우 전시체제기에 크게 변화했던 재단의 구조를 복구시키는 것, 요컨대 ‘재단의 탈식민화’가 까다로운 과제로 제기될 수밖에 없었다. 특히 선교회 인사들의 추방이후 정체성 변화를 겪었던 개신교계 학교나, 식민당국이 학교 운영에 깊숙이 개입했던 불교 및 유교계의 경우, 식민지 유산의 청산 문제는 첨예

178) 역시 교차검증은 불가능하지만, 조동식의 전기는 한국전쟁기인 1953년 2월 성균관대학의 종합대학 승격을 둘러싼 김법린 문교부 장관과의 대화를 다음과 같이 전한다. “여보 조 선생, 성균관대학을 종합대학으로 승격시킬 의향은 없오? (중략) 아다시피 내가 불교신자가 아니오. 내가 문교장관 재임 중에 동국대학을 꼭 종합대학으로 승격시키고 싶은데, 동국대학 하나만 한다면 남들이 웃을 것 같단 말이야. 하니 조선생은 성균관대학을 승격시키고 나는 동국대학을 승격시킨다면, 남들이 봐도 어색하지 않을 것 같단 말야... 하니, 우리 둘이 손을 잡고 조선생은 성균관대학을, 나는 동국대학을 종합대학으로 만들어 봅시다”(춘강조동식선생기념사업회, 1979: 372-373).

한 내부 권력투쟁을 불러올 가능성도 있었기 때문이다.

둘째, 급속한 재단 확장 또는 신설을 위한 자산 확보 과정에서 사립대학 운영을 둘러싼 사회적 네트워크 역시 재구성되었다. 증여자와 피증여자 사이에서 형성되는 관계는 기부 시점 이후에도 재단 운영에 오랜 기간 영향을 미쳤다. 따라서 누구로부터, 어떠한 자원을, 어떻게 확보하느냐의 문제는 재단법인의 최고 의사결정기구인 이사회와 내적 구성, 이사회와 학내 당사자와의 관계, 재단법인과 지역사회와의 관계 등이 구성되는 핵심적인 계기가 되었다(Weber, 1978: 339-341, 941-953). 재산의 기부를 매개로 형성되었던 복합적인 사회적 관계들은 오늘날 대학의 ‘설립자’로 기억되는 카리스마적 개인의 행위로 환원할 수 없는 것이었다.

셋째, 각종 인허가권을 독점했던 정부 관료들과의 관계 역시 중요한 변수가 되었다. 학교 및 재단법인의 최종 설립허가 이외에도, 임원 취임, 교지(校地)와 교사(校舍) 확보를 위한 귀속재산 불하, 사찰과 향교 자산에 대한 접근 등 각종 자원 확보 과정에서 정부 관료들과의 인적 네트워크가 중요하게 작용했다. 이렇게 보면, 재단법인의 구성과 구체적인 자원동원 과정, 이를 둘러싼 사회적 관계들을 살펴보는 것은 해방 이후 나타난 사립대학 설립의 사회적 기원을 분석하는 핵심적인 방법이 된다.¹⁷⁹⁾

(1) 개신교계 전문학교 및 종합대학 승격: 연희대학교의 사례

해방 이후 4년제 대학으로의 승격으로 가장 발 빠르게 움직였던 것은 구 연희전문과 이화여자전문, 보성전문이었다. 세 학교 관계자들은 앞서 보았듯 ‘천연동 모임’으로 대표되는 인적 네트워크로 결합되어 있었고 미군정 문교정책을 주도했고, 특히 연희전문 관계자들의 영향력은 두드러졌다.¹⁸⁰⁾ 이에 힘

179) 이미 개별 학교사 및 여러 선행연구들을 통해 학교 설립 및 재편 과정에 관여했던 핵심적인 집단들, 경제적 자산의 확보 등은 상당 부분 밝혀져 있다(류동희, 2010). 이광호(1991: 110-129)는 1945-1955년의 기간에 설립된 대학을 1) 미군정의 문교당국과 지방관청을 주축으로 한 관료집단에 의한 국립대학 신설, 2) 다수 지방관료나 유지 및 전문직 집단 중심으로 설립된 사립대학, 3) 특정 개인을 주축으로 일부 지주의 토지기부로 설립된 사립대학, 4) 일제하 사립전문학교의 복원, 5) 종교단체에 의한 설립으로 분류하여 살펴보았다. 강명숙(2002: 66-74)과 이지원(2017)은 사립대학 설립에 동원된 농지, 적산불하, 후원금 등의 자원을 구체적으로 살펴보고 있다.

그러나 선행연구들에서는 사립전문학교 내에서도 식민지기 상황에 따라 학교 승격 과정도 상이하다는 점을 자세히 포착하지 못한다. 또한 설립주체의 특성과 자원동원 과정에 따라 재단법인 운영구조가 결정되는 양상에도 본격적으로 주목하지 못했다. 이하에서는 선행연구에서 잘 다루어지지 않은 부분에 집중하여 서술한다.

180) 언더우드는 1946년 3월 15일 군정청 재산관리과(Property Custodian)로부터 장로교

입어 세 학교는 모두 1946년 8월 15일, 가장 먼저 4년제 종합 사립대학으로 승격할 수 있었다(강명숙, 2003: 170). 그중 개신교계 사립전문학교의 경우 해방 이후의 재단 구성은 전시체제가 일본인 중심으로 운영되었던 이사회를 개편하는 한편, 단절되었던 선교회와의 관계를 복구하는 작업으로부터 출발할 수밖에 없었다.

특히 연희전문문의 경우 1942년 조선총독부에 의해 적산(敵産)으로 지정된 이래, 학무국장을 적산 관리인으로 하여 운영되었던 학교 재단을 재접수하는 까다로운 과제가 있었다. 해방 직후 시작된 학교 접수 노력은 9월 23일에는 동문회 대표(이묘목, 김윤경)와 경성공업경영전문학교 대표(조의설/ 교수), 재단 기부자(김성권), 연희전문학교 대표(백낙준, 유억겸, 이춘호) 7인으로 구성된 ‘연희전문학교 접수위원회’ 조직으로 구체화되었고, 이후 학무국장 라카드(Earl N. Lockard)와의 교섭이 진행되었다. 결과적으로 미군정청의 주관하에 접수위원회는 곤도 히데오(近藤英男) 경성공업경영전문학교장으로부터 9월 25일 학교 운영권을 넘겨받았다(『연세대학교백년사I』, 335). 이후 재단 및 학교 사무는 이들 접수위원과 10월 30일 내한한 원한경(H. H. Underwood)이 구성한 과도이사회를 통해 운영되었다.

그런데 ‘과도이사회’라는 기구 명칭에서 보듯, 일제에 의해 적산 처리되었던 연희전문재단의 지위를 복구하고 운영을 정상화하는 작업은 쉽게 완료되기 어려웠다. ‘적산’으로 지정되어 조선총독부의 관리하에 놓였던 재단은 해방 이후에 또다시 미군정에 의해 접수되었고, 언더우드와 ‘접수위원회’가 이를 사실상 점유했다고 하더라도 법적인 권한에는 모호한 점이 있었기 때문이다. 1946년 8월 15일부로 미군정청으로부터 받은 연희대학교의 설립인가를 새로운 재단이 아닌 ‘연희전문학교기독교연합재단법인’ 명의로 받을 수밖에 없었던 것도 이러한 상황과 관련이 있었다(『연세대학교백년사I』, 347).¹⁸¹⁾

선교회 재산관리관(Administrator of Presbyterian Mission Properties)으로 위촉받아 장로교 소속 재산 및 적산 중 종교법인 재산을 관리하는 역할을 맡았다. 또한 유억겸 문교부 부장의 자문으로 임명, 학제개편 등에 대해 일정한 영향력을 행사했다(안종철, 2008: 241, 256-257; 이종만, 2010: 219). 이묘목, 하경덕, 이용설, 유억겸 등 연희전문 관계자들은 미군정청에서 핵심적인 역할을 담당했는데, 언더우드는 “수많은 우리 졸업생들이 영향력과 권위에 있는 자리에 있기 때문에 사람들은 현재의 정부를 연희전문정부(Chosen Christian College government)라고 부른다”고 언급할 정도였다(안종철, 2008: 251).

181) 이는 1941년 「적산관리법」에 의해 적산으로 지정된 연희전문학교 재단에 대한 미군정의 법적 처리가 완결되지 않았던 상황과 관련이 있다. 미군정은 1945년 9월 25일 군정법령 제2호 「재산 이전의 금지」를 통해 1945년 8월 9일 이전 일본의 행정기관, 국민, 법인, 사회단체 등이 소유하는 모든 재산의 거래를 금지하는 한편, 12월 6일자 군정법령 제33호 「조선 내 소재 일본인 재산권 점수의 건」을 통해서 사유재산을 포함한 모든 자산을 군정청

그럼에도 과도이사회 체제에서 연희전문학교재단은 기존의 선교회 후원 네트워크를 복원해나가는데 성공했다. 연희전문학교의 대학 승격에서 전시체제에서 단절되었던 미국 재미협동이사회의 재정지원의 기여는 결정적이었다(『연세대학교백년사I』, 392). 특히 언더우드와 백낙준은 전시체제가 단절되었던 선교회와의 관계를 복원하기 위해 수차례 도미하며 노력을 기울였는데, 결과적으로 각 선교회 교단은 1948년경부터 시설 복구기금 형태의 지원을 통해 연희대학교와 세브란스의과대학 등의 운영을 보조하는 한편, 선교회 이사 역시 본격적으로 파견하기 시작했다. 기존의 접수위원 및 언더우드를 중심으로 구성되었던 재단 과도이사회 역시 1948년 이후 선교회 후원-이사 파견 네트워크의 형태로 전환되었다. 1948년 ‘재단법인 연희대학교’의 기부행위 설정은 전시체제의 유산에서 벗어나 기존의 선교회 연합 형태의 운영구조가 완전히 복구되었음을 상징하는 것이었다.¹⁸²⁾

이름으로 접수했다. 여타 일본 자산들과 함께 1942년 이후 적산 처리되었던 기업 및 선교회 자산 역시 미군정청에 의해 접수되었다.

따라서 연희전문학교 ‘접수위원회’에 의한 학교 경영은 여러 복잡한 법적 쟁점들을 안고 있었다. 학교사는 당장 학교 접수 과정에서부터 접수위원회와 라카드 대위 사이에 “연합선교부의 대표(미 선교사)를 포함한 이사회가 법적으로 대표권이 있는가, 또는 태평양전쟁 후 일제의 관할하에 있던 기구에 법적인 대표권이 있는가”를 둘러싼 토론이 있었다고 기록한다(『연세대학교백년사I』, 334-335).

이러한 전시기 적산처리되었던 자산의 소유권 반환에 대한 법령은 1948년 1월 15일 군정법령 제162호 「일본 적산관리인 명의 등기 말소」, 7월 12일 군정법령 제210호 「일본정부에 의해 적산으로 동결된 재산의 해제」를 통해서야 마련되었다. 법령 제162호 제2조는 “1941년 12월 23일부 일본법률 제99호(敵産管理法)에 의하여 미국인, 연합국인 급 조선서창립된 법인 소유 부동산이 관리의 목적으로 일본 적산관리인의 명의로 현재 등기되어 있는 것은 자에 차를 전부 말소”함을 선언하는 것이었다(이대근, 2015: 623).

이렇게 보면 언더우드가 미군정청 재산관리과에 근무하면서 적산 처리된 선교회 자산 등을 실질적으로 관리해왔으나, 법적인 소유권 이전은 1948년 1월 이후에야 공식적으로 완료되었던 것으로 보인다. 이미 1946년 연희대학교를 설립, 실질적으로 운영하던 재단법인 연희전문학교 과도이사회가 1948년에야 정식 이사회로 조직된 것도 이와 관련이 있었을 것이다. 재단 기부행위 역시 1948년 정식으로 재작성되었다.(『연세대학교백년사I』, 394). 이렇게 보면 1942년 적산 처리된 연희전문학교 재단은 1948년이 되어서야 학교 관계자들에게 완전히 양도된 셈이다.

182) 기부행위 제4장(제12-23조)는 임원에 대한 것이었다. 이사회는 5-30명으로 구성되었는데, 캐나다연합선교회, 북장로회선교회, 감리교선교회 등의 해외 선교부에 할당된 인원이 9명, 대한예수교장로회총회, 대한감리교총리원에 총 4명, 동문회 각 2명이었다(13조). 또한 대학교 총장은 당연직 이사장으로 근무하도록 했는데, 이는 연희전문학교 시기의 규정과 동일한 것이었다(16조). 1948년 당시 이사는 14명, 1949년 이사는 20명으로 증원되었다. 당시 이사는 각 선교부 파견 외국인 이사 9명과 한국인 이사 11명의 비율이었다.

특기할 만한 것은 재단법인 이사 선임에 대한 주무관청의 권한인데, 기부행위 13조는 이사 및 감사의 선거 이후 문교부장관의 인가를 얻어야 함을 명시했다. 이는 앞서 본 1946년 하달된 「기부행위준칙」에서 규정된 문교부의 기부행위 지침을 따른 것이었던 것으로 보인다. 1948년 당시 기부행위 규정은 『연세대학교백년사I』, 394-397쪽.

선교회 인퇴 이후 확보할 수 있었던 농지자산과 후원회 조직도 재단 확충과정에서 그대로 활용되었음도 주목할 필요가 있다. 앞서 보았듯 연희전문과 세브란스의전 등 개신교계 학교재단은 1940년대 초반 지주들의 기부를 통해 본격적으로 농지자산을 확보할 수 있었는데, 이는 해방 이후의 재단 자산구성에서도 여전히 대단히 중요한 몫을 차지했다. 지주들의 다액 기부는 해방 이후에도 지속되었다. 연희전문의 경우 1946년 6월 하원준(河元俊)으로부터 경남 함안 일대의 ‘함안농장’을 기부받았는데, 이는 대학 승격을 위한 중요한 바탕이 되었다.¹⁸³⁾ 이렇게 보면 기독교 사립대학재단 운영에서 농장 자산의 중요성이 커지는 경향은 태평양전쟁기와 ‘전후’를 관통하면서 진행된 점진적 과정에 가까웠다.

(2) 전통종교계 학교의 증진과 ‘친일 청산’의 문제: 동국대학과 성균관대학

1940년대 식민권력의 개입을 통해 ‘반관반민’적 형태로 운영되었던 불교계의 혜화전문학교와 유림계열의 명륜전문학교에서는 해방 이후 전시체제기의 유산이 짙은 그림자를 드리웠다. 두 학교는 1946년 9월이라는 비교적 이른 시점에 각각 동국대학과 성균관대학으로 승격하는데 성공했으나, 이를 전후로 탈식민화의 방향을 둘러싼 극심한 내부 분열을 경험할 수밖에 없었다. 여기에는 일제에 대한 ‘협력’의 청산 문제에 더해, 좌파와 우파의 이념대립, 종교적 혁신파와 보수파의 대립 등 여러 문제가 뒤얹혀 있어 해결이 쉽지 않았다. 또한 조선총독부가 「사찰령」과 「향교재산관리규칙」을 통해 각각 불교계와 유교계 자산 및 조직을 통제했던 식민지 종교정책의 기본구조가 해방 이후에도 동일하게 유지되면서, 국가권력의 개입 수단으로 활용되었다(강인철, 2013a: 32-41). 이러한 과정에서 야기된 문제는 대학 운영에도 중대한 영향을 미치면서, 두 대학에서는 1960년대 중반까지 일련의 분규 사태가 이어졌다.

먼저 동국대학의 사례를 살펴보자. 해방 이후 불교계는 「사찰령」으로 대표되는 식민지 종교통제 법제의 철폐, 친일 청산 및 자주적 교단 수립으로 대표되는 탈식민 과제를 안고 있었다. 해방 후 불교계 혁신을 둘러싼 논쟁은 기존

183) 1942년 조병학으로부터 농지 60만 평을 기부받았던 세브란스 재단도 1947년 김충식으로부터 거액의 기부를 확보할 수 있었다. 김충식이 소유했던 92만여 평의 토지를 바탕으로 1949년 ‘재단법인 동은학원’이 설립되었고, 여기에서 세브란스 의과대학으로 재정 지원이 이루어지는 방식이었다. 김충식의 기부 과정 및 재단법인 동은학원의 운영, 농지개혁 이후의 변화 등에 대해서는 박형우(2021: 130-137), 연세대학교 의과대학(1982: 48-53)을 참조.

종단 및 학교 주도세력의 친일 협력에 대한 평가, 비구승과 대치승 간의 갈등, 좌우 이데올로기 대립, 사찰 소유 재산 관리권 및 적산 불하를 둘러싼 갈등이 뒤얹힌 복잡한 양태로 전개되었다. 그런데 1940년대 식민당국의 정책적 요구에 적극 부응했던 혜화전문학교도 이를 둘러싼 갈등으로부터 자유롭지 않았다. 특히 이종욱(李鍾郁), 허영호 학장 등 1940년대 학교 운영을 주도했던 인사들은 해방 이후에도 중앙조직 ‘총무원’에서 강한 영향력을 행사했으나, ‘친일’ 경력이라는 약점을 안고 있었다. 진보적 좌익 계열 인사, 비구승을 중심으로 한 선학원(禪學院) 인사 등이 혼재된 ‘혁신세력’은 종단 개혁방안을 놓고 총무원 측과 첨예하게 대립했다(강인철, 2013a: 322-333; 『동국대학교 백년사1』, 188-189).

그러나 교단 내 해계모니를 잡고 대학 승격 작업을 주도한 것은 허영호와 김법린(金法麟) 등 총무원측 인사들이었다. 우선 대학 설립기준 충족을 위한 재단의 증자가 필요했는데, 1920년대부터 이어진 본사별 출자를 통한 중앙조직으로의 자원 동원 방식이 그대로 활용되었다. 예컨대 1946년 5월 20일 중앙교무회는 대학 승격을 위한 토지 200만 평 증자를 결의했고, 1946년 11월 말 열린 중앙교무회에서도 재단법인 조계학원의 500만 원 규모 증자가 재차 결의되었다. 이러한 증자 작업은 1946년 9월의 동국대학 설립 이후에도 지속되었는데, 1947년 11월 중앙교무회의에서는 기존의 증자 의결에 더해 38선 이남 각지에 산재해 있는 사찰림의 20%를 재단에 기부하도록 의결하는 한편, 재단 명칭도 ‘재단법인 동국학원’으로 변경했다(『동국대학교 백년사1』, 194-198). 설립을 주도한 총무원 측 핵심 인사들이 미군정 문교관료나 한민당 인사들과 두터운 친분이 있었던 것도(강인철, 2013a: 329) 대학 승격이 1946년 9월이라는 비교적 이른 시점에 이루어지는데 영향을 미쳤을 것이다.

1947년 재단법인 조계학원이 ‘동국학원’으로 재편된 이후, 재단의 기본적인 운영구조에도 일부 변화가 있었다. 그러나 지역 교단조직에서 선출된 평의원을 중심으로 최고의결기관인 평의원회를 구성하고, 이를 통해 이사회가 구성되는 기존 재단 구조의 골자는 그대로 유지되었다.¹⁸⁴⁾ 지역 교단으로부터의

184) 1947년 당시 재단법인 기부행위가 전해지지 않기 때문에, 이와 대동소이했을 것으로 추정되는 1953년 시점의 규정의 내용을 통해 살펴보자. 25인의 평의원으로 구성된 평의원회는 계속 재단의 최고의결기구로서 기능했다. 각 도의 지방조직인 총무원에서 선정된 14인과, 대한불교중앙총무원회에서 선정한 11인으로 구성되었다(18조). 조계학원의 평의원회 구성과 비교했을 때 중앙조직의 평의원회 선정 권한이 크게 증가했다. 이사 7인은 평의원회에서 선임, 문교부 장관의 인가를 통해 취임했는데, 주지승 뿐 아니라 “대한불교 사찰재적승려”에게 피선거권이 주어졌다(12조). 「재단법인동국학원기부정관」, 『학교법

자산 출연은 평의회회 파견을 통해 중앙조직을 구성하는 관행과 긴밀히 결부되어 있었던 것이다. 그러나 이러한 평의회체제를 통해 각지의 교단 지역 조직이 재단 운영에 관여하는 구조는 자산 동원 및 대표성 확보에는 유리했을지 모르지만, 교단 내부의 갈등구조가 곧바로 재단 운영에, 또한 대학 운영에 투영될 수 있는 통로가 되기도 했다.

이러한 문제는 단독정부 수립을 전후로 한 교단 내부 갈등을 통해 현실화되었다. 해방 이후 나타났던 불교계 혁신을 둘러싼 복합적 갈등구조는 1947년 이후 ‘혁신세력’이 급속히 와해되면서, ‘대처승’과 ‘비구승’ 사이의 갈등 구도로 굴절되어 갔다.¹⁸⁵⁾ 두 집단 사이의 갈등은 동국학원 이사회 내에서도 본격적으로 표출되기 시작했다. 대학 역시 이로부터 자유롭지 않았다. 예컨대 1948년 11월에는 이사회에서 박원찬 등이 주도한 학교 보직 인사 및 반대파 허영호 학장의 사임 문제를 둘러싼 대립이 이어지는 가운데, 양주동(梁柱東), 경상학부장 최호진(崔虎鎭) 등 21명의 대학 교수단 전원이 인사 조치 철회를 요구하며 총사퇴 의사를 밝혔다.¹⁸⁶⁾ 이러한 종파 내부 갈등은 1960년대 초반까지 이어질 비구-대처 갈등의 서막과도 같았다.

명륜전문학교의 경우, 전국적 유림조직의 재건 문제와 황도(皇道) 유림세력 청산 문제가 혼재되어 있었다. 해방 이후 주로 좌익 성향 유림들로 구성된 ‘대동회’와 구 전문학교 관계자들이 명륜전문학교 복구에 가장 먼저 나서고 수업을 재개하는 등 노력을 기울였으나, 이러한 시도는 명륜전문학교의 개교가 군정당국으로부터 인가받지 못하면서 사실상 실패로 돌아갔다(이황직, 2014; 강명숙, 2015a; 오제연, 2021). 결국 유교계 고등교육 기관 재건의 과업은 독립운동으로 명망이 높던 김창숙(金昌淑)에게 맡겨졌다. 김창숙은 유림

인 동국학원과 학교법인 은석학원 합병인가서류철(조직변경인가서류철)』(BA0231358).

185) 혁신운동을 ‘좌익’으로 낙인찍으며 탄압했던 총무원측의 대응, 농지개혁을 둘러싼 이념대립, 좌파적 혁신운동 지도자들의 집단 월북 등이 계기가 되어, 1947년 이후 불교계 내부 혁신세력은 급속도로 와해되었다. 결과적으로 혁신세력은 정치적, 사상적으로 보수적이었던 선학원을 중심의 비구승 위주로 재편되었고, ‘혁신계’와 총무원 주도 세력 사이의 경계 역시 흐트러졌다. 이는 미군정과 총무원측이 종교적 혁신세력 운동을 좌우 갈등으로 전환시켰던 결과였다. 「사찰령」의 효력이 존속되었고, 적산 불하의 인가권을 장악했던 문교부의 인가행정 역시 혁신세력에게 불리한 효과를 낳았다. 혁신세력이 점유했던 각종 적산 사찰은 1947년 이후 차례로 총무원 측에 의해 접수되었다(강인철, 2013a: 332-333).

186) 이러한 갈등에는 친일 문제를 둘러싼 대처-비구승 사이의 갈등뿐 아니라, 학교 운영방향을 둘러싼 갈등 역시 혼재되어 있었다. 특히 문과 중심의 허영호의 학교 운영 방식을 둘러싼 불교학과의 반발이라는 맥락 역시 존재했다(황인규, 2015: 475). 양주동과 최호진 등의 교수진이 소위 오히려 종교적으로는 보수적이었던 ‘혁신파’의 인사조치에 항의하며 총사직했던 것에는 이러한 사정이 작용했다. “동국대학교수단 총퇴진, 불교재단 처사에 분개코”, 『경향신문』 1948.12.2.

대회를 통해 전국적 유림조직의 재건과 ‘황도유학’ 세력 청산 과제를 내걸면서 유림계 내부 주도권을 확보하고자 했다.

그러나 김창숙 등 유림계 혁신세력의 도덕적 헤게모니와는 별개로, 재단 구성을 위한 자산 확보 과정에는 여러 해결해야 할 문제들이 있었다. 우선 해방 이후에도 「향교재산관리규칙」이 존속되면서 군정 당국이 향교재산을 관할하고 있었기 때문에, 대학 설립을 위해 향교재산을 활용하기 위해서는 문교부 관료들과의 협상이 필요했다. 김창숙은 문교부장 유억겸, 오천석 등과 교섭하면서 향교재산의 관할권을 자신이 주도했던 성균관 중앙조직으로 이관받고, 이를 재단 구성에 활용하고자 했으나, 협상과정은 지난했다(오제연, 2021).

또한 김창숙을 중심으로 한 중앙에서의 유림계 혁신 운동은 지방 향교 조직들 및 황도유학 세력들을 완전히 장악하는 데 성공하지 못했다는 문제도 있었다. 1946년 3월 유림계 중앙조직 ‘조선유도회총본부’의 결성, 1946년 9월 성균관대학의 개교, 1947년 각각 대학과 유림 중앙조직을 지원하는 ‘재단법인 성균관대학’과 ‘재단법인 성균관’ 설립 등의 일련의 과정도 중앙조직 강화를 통해 지역 유림들을 통합하고, 산재해 있는 향교 재산을 교육사업에 활용하고자 하는 시도의 일부였다. 그러나 이러한 중앙의 움직임에 저항하는 춘천, 경북, 개성 등지의 지역 유림의 반발 역시 만만치 않았다. 이들은 오히려 일제 잔재인 「향교재산관리규칙」을 폐지하고 재산 권한권은 지방 향교조직에 넘겨야 한다고 주장하면서 쫓겨나고 있는 한편, 유림 중앙조직의 재산 통할 시도에 반발하며 독자적 재단 설립까지 결의하고 나섰던 것이다. 결과적으로 지역 향교 재산의 통합을 통한 성균관대학의 자산 확보 시도는 학교 설립 이후인 1948년 5월 17일 군정법령 제194호 「향교재산관리에 관한 건」를 통해서야 구체화될 수 있었다.¹⁸⁷⁾

결국 유도회 혁신세력은 대학재단 구성을 위한 자산 확보 과정에서 불가피하게 ‘황도유학’ 세력의 영향력을 상당 부분 인정, 일정한 타협을 시도할 수밖에 없었다. 재단법인 성균관대학의 확립은 기존의 명륜전문학교 재단 소유의

187) 위 법에서는 135개 소의 시가 5억 원 상당의 향교 재산을 각 도별 향교재단 설립을 통해 관리하는 한편, 해당 연도 재산수입의 20%를 성균관대학에, 10%를 성균관에 납부하도록 규정했다. 지역별 재단 설립을 통해 향교재산 관리권은 국가에서 유교계로 이전되었으나, 지역 단위 유림계의 기득권 역시 강화되었다. 이는 유교 중앙조직의 역량을 제한했다. 더구나 도별로 설립된 향교재단 이사 1인을 도지사가 선임는 공무원으로 함으로써(제12조), 국가의 제도적 통제 역시 유지되었다. 이는 1950년대 이후 이승만 정권의 유교 세력 재편의 도구로 활용되었다(『성균관대학교사』, 317; 오제연, 2021: 116; 이지원, 2017: 48; 강인철, 2013a: 470-471).

잔여 자산에 더해, 재단법인 학림사, 재단법인 선린회 등 대규모 농지로 구성된 재단법인의 기부를 통해 이루어졌다. 이 과정에서는 조동식(趙東植)과 이석구(李錫九)의 역할이 매우 컸다.¹⁸⁸⁾ 김창숙으로 상징되는 유림계 내부 혁신세력은 이명세(李明世)를 필두로 한 ‘황도유림’ 세력들의 협력, 기존 사학계의 거물로 활동했던 유지 세력들의 출연을 통해서야 간신히 재단을 설립할 수 있었던 셈이다.

1946년 9월 구성된 재단법인 성균관대학의 조직 변천 및 기부행위 규정은 이러한 다양한 세력 간의 일시적인 갈등과 타협의 구도를 그대로 반영했다.¹⁸⁹⁾ 재단 이사회는 성균관대학장과 함께, 재단법인의 ‘설립자’로 참여한 집단, 기타 “학식명망이 있고 재단 사업에 찬조하는 자”로 구성되었다(제12조). 개교 시점의 초대 이사회에서는 재단 설립 실무를 주도했던 조동식이 이사장을 맡았고, 초대 학장을 맡은 김창숙, 이명세, 재산을 기부한 이석구의 아들 이능우(李能雨) 등이 이사로 임명되었다. 오천석은 문교부장 자격으로 이사에 참여했을 것이다(『성균관대학교사』, 170-172). 이러한 이사회 구성은 김창숙과 ‘황도유림’ 계열의 일시적 타협, 유림계 조직에 대한 문교부 관료의 지속적 권한 행사라는 설립 과정을 그대로 반영했다.

그러나 이러한 잠정적 동거 관계는 1950년대 초반부터 유림계 내부 분쟁이 격화되면서 와해되기 시작했다. 특히 김창숙을 중심으로 한 혁신계 세력은 학교 내외에서 그 영향력을 빠르게 상실해갔다. 세력관계 변화의 계기는 또 다시 자산 문제에서 비롯되었다. 성균관대학은 1953년 2월 종합대학으로 승격하면서, 재단 증자에 나서야 했는데, 그 과정에서 1954년 해결책으로 채택된 것은 기존의 ‘재단법인 성균관대학’을 해산하고 이를 ‘재단법인 성균관’에 통합시키는 것이었다. 그런데 이러한 재단 통합은 ‘황도유림’ 세력의 영향력 확대시도의 일부이기도 했다. 재단법인 성균관대학과는 달리, 성균관 재단의 기부행위는 동국학원과 유사하게 평의원회가 최고의결기구였고, 향교 자산을 출연하는 지역 유림들이 평의원

188) 특히 이석구가 출연한 재산은 충청남도 일대를 중심으로 한 농지로서, 추수 1천 석에 달하는 막대한 것이었다(총 답 529,254평, 전 6,168평). 이후 성균관대학의 재정은 삼남지방에 소재하는 농지 수입에 의존하는 형태로 짜여졌다. 상세한 내역은 『성균관대학교사』, 169-170쪽.

189) 학교사는 재단법인 성균관대학이 1946년 9월 구성된 이후 정식으로 인가를 받은 시점을 개교 이후인 1947년으로 기록한다(성균관대학교사편찬위원회, 1978: 253). 학림사 재단 합병 등을 통해 재단 설립인가 신청을 제출했으나, 그 작업은 개교 이후에도 여전히 진행되었던 것으로 보인다. 결과적으로 신규 이사진이 정식으로 취임하고, 다카하시 토루 등 구 명륜전문학교재단 이사진의 해임조치가 정식으로 이루어진 것은 1947년 1-2월이었다. 「청산법인 폐쇄등기부 등본 및 인감증명(재단법인 명륜전문학교)」, 『청산법인 폐쇄등기부 등본(조선기업주식회사외) (연합청산사무국)』, (DA0421725).

파견권을 가지는 것을 골자로 했기 때문에,¹⁹⁰⁾ 재단 통합 이후 중앙조직만을 장악하고 있었던 김창숙 계열의 세력은 점차 축소되었기 때문이다. 즉 재단의 통폐합은 유림계 내부 쟁투와 깊이 맞물려 있었는데, 재단법인 성균관의 초대 이사장으로 취임하면서 주도권을 잡은 것은 이명세였다(강인철, 2013a: 476-481). 이후 재단법인 성균관과 유도회 총연맹 등의 유림계 조직은 이후 극심한 내부 갈등에 시달렸고, 성균관대학교의 운영에도 지장을 초래했다.¹⁹¹⁾

전통종교계 두 대학의 사례는 해방 이후 사립대학 설립과정에서도 나타나는 식민지 경험의 유산을 잘 보여준다. 조선총독부의 관 주도 기획이었던 불교계·유림계 중앙조직 결성이 낳은 지역별 출자와 평의회 파견의 네트워크는 해방 이후 대학재단에서도 그대로 이어졌다. 사찰과 향교 재산 처분에 대한 문교부의 관리권을 통해 식민지기 「사찰령」, 「향교재산관리규칙」을 통해 제도화된 종교의 국가 종속성 역시 변함없이 유지되었다. 이러한 상황에서 불교 및 유교가 경험한 탈식민 개혁을 둘러싼 갈등은 지속적인 관의 개입과 종속의 심화로 이어졌다. 1950년대 중반 이후에도 이어지는 두 학교의 상시화된 분교는 제도화된 관권의 개입이라는 식민지적 종교통제의 유산의 짙은 그림자를 반영했다.

(3) ‘민립’의 제도화 문제와 지역별 대학설립 운동

： 고려대학교와 조선대학, 대구대학

해방 이후 사립대학 설립에서 주목할 수 있는 또 다른 문제는 ‘민립’의 정체성을 내건 대학에서 재단 운영이 어떻게 제도화되는가 하는 점이다. 앞에서 보성전문의 사례를 통해 식민지기에 대중적 모금 및 지역사회 참여를 통해 설립된 사립학교재단에서 ‘평의회’ 기구를 중심으로 참여자들의 수평적 결사를 제도화하는 모습을 살펴본 바 있다. 그런데 1930년대 후반 이후 전문학교 설립·유치운동의 형태로 명맥을 이어갔던 지역사회의 학교설립 움직임은(김자중, 2018: 194-219), 미군정기에 ‘민립’을 표방하는 대학 설립운동으로 다시 출현한 것이다. 그렇다면 이러한 지역사회의 대학설립 운동은 ‘사립’의 대학에

190) 1954년 당시 재단법인 성균관의 기부행위의 제13조는 임원으로 이사 16인(각 도 향교재단 대표 중에서 8인, 중앙에서 8인)을 선임하도록 되어 있었다. 이사는 성균관장과 성균관 대학교총장, 각 도 향교재단 대표자, 다액 기부자, 기타 찬조자 등으로 구성될 수 있었다. 이사의 선임권을 지는 것은 평의회였는데, 제24조는 평의회 20명 중 10인은 각 도 향교대표자회에서, 10인은 서울시 거주 유림 및 교육가 중 유도회총본부중앙위원회가 선임한 자로 구성했다(『성균관대학교사』, 254-256). 이사 및 평의회 구성에서 지방 향교재단 대표자의 권한이 제도적으로 보장되어 있었다.

191) 특히 1954년 재단 통합 이후 이명세가 이끄는 재단법인 성균관의 이사회가 성균관대학의 인사권을 장악했는데, 가장 먼저 일어난 일은 부교장으로서 학교를 이끌던 이정규의 사임, 그리고 문교부와 결탁한 이사회의 압박에 의한 김창숙의 사퇴였다. 여기에 대해서는 4장에서 상술한다.

서, 재단법인의 운영에서 어떻게 제도화되었는가? 그 양상에서 식민지기와와의 차이점을 발견할 수 있는가?

우선 1922년 설립 당초 ‘민립 전문학교’를 표방했던 보성전문학교의 변화부터 간략히 짚고 넘어가자. 1944년 5월 조선총독부는 보성전문학교를 폐교, 이를 ‘경성척식경제전문학교’로 재편했는데, 이에 따라 이사회도 반강제적으로 재단 명칭을 ‘재단법인경성척식경제전문학교’로 변경해야 했다.¹⁹²⁾ 해방 직후 김성수가 주도하는 구 보성전문 관계자들은 1945년 9월 25일 법인 이사회를 열고 학교 및 재단법인의 명칭, 제반 학사규정을 ‘보성전문학교’로 환원시켰다(『고려대학교100년사Ⅱ』, 3-5). 비록 1944년 이후 학교의 성격은 크게 변화했지만, 보성전문재단은 명칭 변경 후에도 김성수를 중심으로 한 조선인 이사진에 의해 경영되었던 것으로 보이는데, 때문에 해방 이후의 재단 복원 작업은 수월하게 진행될 수 있었다.

이후 보성전문학교 관계자들은 대학 승격을 향해 빠르게 움직였다. 이 과정에서 1930년대 이후 모호하게 남아있었던 재단의 이원적 운영구조 역시 완전히 정리되었다. 1946년 5월 31일 이사회는 ‘재단법인보성전문학교’를 해산하는 한편, 잔여재산을 중앙학원 재단으로 편입시키면서 일원화 조치를 완료했다. 이는 앞서 2장에서 보았듯 1932년 김성수의 재단 인수 당시부터 계획되었으나, 30주년 기념사업의 진행, 보전교우회 내 갈등 등으로 당시 시행에 옮길 수 없었던 일이었다. 보성전문 재단이 재단법인 중앙학원으로 편입됨에 따라, 재단 운영구조 역시 기존의 이원적 구조에서 한층 단순화된 형태로 재편되었다.¹⁹³⁾

이렇게 보면 보성전문재단의 1946년의 중앙학원재단으로의 편입은 김성수의 보성전문 인수 과정에서 상정된 과업들이 완성되었음과 동시에, 1930년대 후반까지 희미하게나마 남아있던 ‘민립’의 정체성이 전시체제기와 미군정을 거치면서 사실상 소멸했음을 의미했다. 물론 승격 이후 고려대학교의 실질적 운영은 현상윤, 유진오 등 교수진에 의해 주도되었지만(유진오, 2019), 적어도 학교재단 운영에 대한 김성수 가문의 권한은 기정사실화된 것이다. 이후에도 1949년까지 김연수, 김상만(金相萬), 이활(李活) 등은 전라도 일대 농지를 추

192) 「朝鮮總督府 官報」(제5203호, 1944.6.10.); 「朝鮮總督府 官報」(제5275호, 1944.9.2.); 「朝鮮總督府 官報」(제5181호, 1944.5.16.)

193) 동아일보 1945년 12월 28일자 기사에 따르면, 당시 보성전문학교의 보직은 교장 김성수(金性洙), 부교장 김영주(金泳柱), 정법과장 유진오(兪鎭午), 생도감 이종우(李鍾雨) 등이었다. 1946년 2월에는 현상윤이 김성수의 후임으로 교장으로 부임했다.

가로 출연하면서 재단 자산을 보강하면서 자신들의 입지를 공고하게 다졌다(『고려대학교100년사Ⅱ』, 20-22).¹⁹⁴⁾ 재단법인중앙학원의 지주경영적 성격은 해방 이후에도 농지개혁에 이르는 시점까지 점차 강화된 것이다.

그렇다면 해방 이후 각 지역별 대학 설립운동을 통해 설립된 대학들의 사례들의 경우를 살펴보자. 앞에서 살펴본 식민지 사립전문학교의 대학 승격 사례들이 공간적으로 서울을 중심으로 한 것이었다면, 지방에서는 지역 관료 및 유지를 필두로 대중적 참여를 바탕으로 한 대학 설립운동이 전개되었다(이광호, 1991: 113-116; 이지원, 2017: 56-60; 류동희, 2010). 아래에서는 그 대표적 사례인 조선대학과 대구대학을 중심으로 설립기성회 활동의 특징, 설립에 관여된 사회적 네트워크들, 그리고 대학 재단법인으로의 제도화 과정을 살펴보고자 한다. 특히 ‘민립(民立)’을 지향했던 설립기성회의 활동이 재단 형태로 제도화되는 과정에서 나타나는 굴절과 갈등, 사적 영향력 확대에 주목해볼 필요가 있다.

첫째, 대학설립 운동은 ‘위로부터의’ 동학과 ‘아래로부터의’ 동학이 결합되는 양상으로 전개되었다. 지역별 대학 설립기성회 운동에서는 지역 유지 및 엘리트 집단의 적극적인 참여와 함께 도지사, 도 학무국장 등의 선도적 역할이 두드러졌다. 광주 지역의 조선대학의 경우 설립운동을 실무적으로 주도했던 박철웅(朴哲雄)과 함께, 1946년 광주부윤, 1947년 10월 이후 전라남도지사로 재임했던 서민호(徐珉豪)와 이규정(李圭正)의 감사장이 광고문 발행 및 각지 행정관서에 협조공문을 배포하는 등 이를 지원하는 역할을 맡았다.

이들 지역 엘리트들의 주도하에 1946년 8월 창립된 ‘조선대학 설립동지회’는 문턱을 대폭 낮추어 회비 1백 원 이상을 납입한 지역민들을 모두 회원으로 받아들였다. 1947년 1월부터는 전라남도 일대 전역에서 설립동지회의 모금 활동이 활발히 전개되었고, 1948년 1월 1일자로 약 7만 2천여 명의 동지회 회원 및 1천만 원 이상의 모금액이 적립되었다(『조선대학교오십년사』 37-59).¹⁹⁵⁾ 설립동지회를 중심으로 한 자금 모집, 박철웅의 사재 출연 등에

194) 1944년 5월 3일 취임한 이후 대학 승격시점까지 이사로 재임했던 중앙학원 임원 명단은 아래와 같이 전해진다: 주무이사 김성수, 상무이사 김영주, 이사 김연수, 현상윤, 최두선, 이강현, 변영태, 감사 김재수, 조동식(『고려대학교100년사Ⅱ』, 21). 주무이사 김성수는 1946년 2월까지 보성전문 교장을 겸임했고, 보성전문 부교장 김영주가 상무이사로 참여했다. 그 외에 1946년 2월부터 보성전문 교장으로 취임한 현상윤, 보전 재단 이사로 참여했던 최두선 등도 이사직을 유지했다.

195) 조선대학 설립동지회 주도자들은 설립취지문 작성, 회원 문호를 대중에게 개방하기로 한 결정을 내리는 과정에서 1923년의 민립대학 설립운동의 활동을 크게 참고했던 것으로 보인다.

힘입어 1947년 12월 문교부에 자산규모 1억 300여 만원 규모의 ‘재단법인 조선대학’ 및 ‘조선대학’의 설립인가를 신청할 수 있었고, 1948년 5월 26일 문교부로부터 설립 인가를 받았다(조선대학교 사료편찬위원회, 1995: 20, 184-196). 이처럼 조선대학에서는 재단 구성에서 지역사회의 대중적 참여가 대단히 두드러지게 나타났다.

대구대학의 경우, 지역 엘리트들의 역할이 보다 중요했다. 대구대학의 설립은 애초에는 지역 국립대학 설립운동의 형태를 띠고 있었다.¹⁹⁶⁾ 1945년 10월 대구 시내 유지 30여 명을 중심으로 ‘종합대학 설립 준비위원회’가 결성되는 것으로 출발한 설립운동에서는 특히 최준(崔浚) 등 대구 시내 유지집단, 이규원(李圭元) 경상북도 학무국장 및 경북교육협회 회장 등 지역관료들을 필두로, 대구 지방법원장 이세호(李世鎬) 등 법원·검찰 종사자, 의료계 인사, 향교재단 관계자 등이 주도적 역할을 했다. 이러한 대구지역 기관장들의 존재는 지역 부호들의 자산 출연을 설득하는데도 크게 기여할 수 있었다. 결과적으로 신현돈(申鉉燾) 경북도지사 명의로 1946년 11월 기존의 대구사범학교와 대구농업전문학교, 대구의학전문학교를 하나로 묶는 형태로 ‘대구국립대학’ 설립인가를 신청했다.¹⁹⁷⁾ 그러나 서울 국대안 사태의 여파로 인해, 지역 국립대학 설립계획 역시 난항을 겪으면서, 대구지역 전문학교와의 통합 역시 좌절되었다. 결국 ‘재단법인 대구대학’을 설립자로 하는 ‘대구문리과대학’만이 사립으로 설립되는 것으로 귀결되었다(『영남대학교오십년사』, 75-78; 이광호, 1991: 113-115; 이지원, 2017: 56-58; 윤지관, 2016).¹⁹⁸⁾ 관 주도의 기획에 지역

다(『조선대학교사』, 43, 47쪽).

조선대학교 재단의 구성에서 설립동지회 모금의 중요성에 대해서는 정확한 자료가 전해지지 않고, 서로 다른 기록과 증언이 존재한다. 『조선대학교오십년사』에 따르면 설립동지회가 1948년 1월 1일자 기준 약 7만 2천여 명의 회원을 확보했고, 1948년 3월 31일 현재 회비잔액은 약 940여 만원이었다. 학교사는 모금액 중 상당부분이 1947년 설립과정에서 이미 지출되었으므로 실제 모금 규모는 더 컸을 것으로 추정한다(『조선대학교오십년사』 64-65). 반면 1960년대 이후 조선대학교 재단 이사장을 지낸 정애리시는 1억원 자산 중 설립동지회의 모금액 1천여 만원을 제외한 대부분은 박철웅의 사재 출연으로 마련되었다고 주장한다(정애리시, 2003: 163-170, 441-453).

196) 동아일보 기사에 따르면 문교부에서는 국립서울대학교 설립과 더불어, 부산, 대구, 광주, 춘천, 대전 등 지역구별로 국립대학을 설치할 계획을 가지고 있었고, 현지 움직임과 절충충에 있다고 보도했다. “춘천에는 농과대학”, 『동아일보』, 1946.7.16

197) “대구에 국립대학 명춘 삼월부터 개교”, 『경향신문』, 1946.12.15

198) 대구 지역의 문과대학 신설 및 기존 전문학교 통합을 통한 국립종합대학 설립계획은 실패로 돌아갔으나, 이것은 한국전쟁기 경북대학교 설립 과정에서 재추진되었다. 이때 문교부 관료들에 의해 대구문리과대학을 경북대학교로 통합하고자 하는 시도가 이루어졌으나, 소송전을 불사한 대구대학측의 반발로 인해 결국 무산되었다(『영남대학교오십년사』, 93-98). 이 과정에서 대구대학 관계자들은 “민립” 대구대학의 정체성을 앞에 내세우며 ‘국립대학’으로의

적 유지들의 참여가 결합되는 형태였던 대구 지역 설립운동의 사례에서 ‘국립’과 ‘사립’의 경계는 느슨했고, 설립형태 확정은 상당히 우발적으로 이루어졌다는 점도 주목할 만하다.¹⁹⁹⁾

둘째, 지역적 설립의 동학이 재단 지배구조를 통해서는 제도화되는 양상을 살펴볼 필요가 있다. 앞서 보성전문학교의 사례를 통해 보았듯 식민지기 사립 전문학교나 고등보통학교가 지역별 공동 행동을 통해 설립되는 경우, 출연자들이 ‘평의회회’ 등을 통해 재단 경영에 참여하는 방식이 일반적이었다. 그렇다면 해방 이후 ‘민립’ 대학에의 지향, 특히 설립기성회(동지회)를 통해 설립된 이들 사례에서 대학재단의 지배구조는 어떻게 제도화되었을까. 이는 ‘민립’이라는 법적으로는 모호하지만, 지역민들의 참여와 수평적 공공성에 대한 지향이 실제로 사적 재단법인이라는 제도적 틀로서 어떻게 구체화될 수 있는지와 관련된 문제였다.

대구대학의 경우, 경북종합대학기성회에서 재단 설립에 참여한 다액 기부자 20명을 중심으로 평의원이 선출되고, 이들 평의원이 다시 이사 및 감사를 선출하는 방식으로 재단이 구성되었다. 초대 이사장은 최다액 기부자였던 정해봉(鄭海鵬)이었고, 최준 등 9명이 이사로 선출되었다(『영남대학교오십년사』, 78-80). 공동으로 재단 구성에 참여한 출연자들이 평의원 자격으로 이사를 선출하는 방식은 1920년대 보성전문학교의 평의회회 사례 등과 유사한 측면이 있었다. 그러나 재단에서 평의원의 위상과 권한이 분명히 제도화되지 않았다는 점에서 결정적인 차이가 있었다. 단적으로 설립 이후 1950년대까지 유지되었던 것으로 보이는 ‘재단법인 대구대학’의 기부행위 규정은 평의원 및 평의회회의 존재를 인정하지 않았고, 이사회의 구성에 대해서도 별다른 제한사항을 두지 않았다,²⁰⁰⁾ 즉 평의원의 역할은 설립 당초 이사의 선출이라는 제한된 영역으로 국한되었는데, 이는 재단법인 운영기구를 단순화하는 데에는 유리한 방식이었으나 설립의 원동력이었던 지역 차원의 공동 노력을 반영하는

통합에 저항하는 모습을 보여준다.

199) 참고로 부산지역의 대학설립 운동도 간략하게 살펴본다. 해방 이후 부산지역 대학설립 운동은 ‘민립대학설립기성회’와 김길창 목사를 중심으로 한 ‘남선대학설립기성회’ 등으로 나뉘어져 진행되었다. 결과적으로는 경상남도 학무국장 윤인구와 학무국 고문관 에디(John Edie) 중위 주도 하에 민립대학 설립운동은 국립 부산대학 설립으로 귀결되었고, 관 주도 통합에 반대했던 남선대학설립 기성회가 동아대학 설립으로 이어졌다(이종길, 2019). 부산 지역은 ‘민립’ 대학의 지향과 이러한 흐름의 ‘국립’으로의 수렴, 일부 세력의 ‘사립’으로의 독자세력화가 동시에 나타난다는 점에서 흥미롭다.

200) 「대구대학교 설립사항 변경인가 신청의 건」, 『대구대학철』 (BA0230756).

데는 다소 취약한 측면이 있었다.

조선대학도 설립동지회를 통한 대중적 참여를 재단 운영을 통해 제도화하는 것에는 실패했다. 1948년 설립 당시 ‘재단법인 조선대학’의 기부행위 규정은 “본 법인의 경비는 기본재산에서 나는 과실, 사단법인 조선대학 설립동지회 각출금 또는 기부금 기타 수입으로써 이를 충당함”(제7조)으로 되어 있어, 학교 운영에서 설립동지회의 기여를 분명히 명시하고 있었다. 이사회의 구성에 대해서도 “본 법인이 경영하는 학교의 학장 및 조선대학 설립동지회 대표이사는 재임중 이사로 함”(제12조)으로, 설립동지회 대표의 재단 경영 참여가 명시되었다. 전체적으로 이사회가 유일한 재단 운영기구였다는 점은 대구대학과 유사했으나, 설립동지회의 이사회 지분을 제한적으로 남겨두는 방식이었다. 그러나 이는 대중적 참여를 재단 운영에서 실질적으로 제도화하는 것과는 거리가 멀었다. 단적으로 기부행위의 제13조는 “본 법인의 이사장은 사업의 급진적 추진과 연락의 원활 및 통리를 기하기 위하여 조선대학 설립동지회 이사장 및 조선대학장 직을 겸행”하게 되어 있었기 때문이다. 즉 학교와 재단 뿐 아니라 설립동지회의 장을 개인이 겸직하면서, 권한을 집중시키는 방식이었다(『조선대학교오십년사』, 73-75쪽).

대구대학과 조선대학의 사례는 지역사회의 연합적 노력을 통한 재단법인 구성에서 식민지기와 해방 이후 사이의 변화를 상징적으로 보여준다. 즉 식민지기에는 공동 출연자들을 중심으로 ‘평의원회’가 구성되고, 재단운영에서 이사회와 권한을 나누어 갖는 관행이 나타났던 것과는 달리, 해방 이후는 유사한 설립과정을 거친 재단법인에서도 다른 재단과 운영구조 상의 차별성이 좀처럼 발견되지 않는다. 이러한 변화는 각종 규정을 통해 재단법인 기부행위를 표준에 맞추도록 규율했던 문교부의 지침과도 무관하지 않았던 것으로 보인다. 특히 1941년 「사무제요」나 1946년 「기부행위준칙」의 규정은 평의원회 등 이사회 이외의 운영기구를 두는 것을 인정하지 않는 경향을 보였기 때문이다. 이는 문교관료의 입장에서는 재단 운영구조를 단순화·표준화함으로써 관리 가능성을 극대화하는 데에는 유리한 방법이었을지는 모르나, ‘민립’형의 독특한 설립과정이 반영되기는 어려웠다.²⁰¹⁾ 4장에서 보듯, 결과적으로 이러한 재단 구조는 특정 개인의 사유화 경향 및 분규를 제어하는 데에도 취약했다.

201) 결과적으로 식민지기 각종 사립학교재단에서 흔히 발견되는 ‘평의원회’ 기구는 해방 이후에는 ‘재단법인 동국학원’, ‘재단법인 성균관’ 등 각 종파 중앙조직 형태의 재단에서만 예외적으로 존치되었다. 이하 4장에서 보듯 학교 재단에 ‘평의원회’를 설치하는 문제는 1950년대 중반 이후 「사립학교법」을 둘러싼 논쟁에서 다시 쟁점으로 부각되었다.

(4) 개인 주도 대학 설립: 중앙여자대학과 한양공과대학의 사례

해방 이후 사립대학 설립에서 또 다른 중요한 유형은 앞선 사례들과는 달리 특정 개인의 주도적 역할을 통해 재단이 구성, 이를 통해 대학이 설립된 경우다. 이러한 개인 주도적 재단 설립은 식민지기 사립전문학교에서는 찾아보기 어려운 경우였다. 공익적 목적을 표방한 재단법인의 운영구조에서 ‘설립자’의 권한이 어떻게 제도화되었는지의 문제는 해방 공간에서 개인 주도로 설립된 사립대학재단의 성격을 이해하는 중요한 시금석이 된다. 아래에서는 식민지기 사립각종학교에서 출발, 미군정기에 재단법인을 구성하여 4년제 대학으로 승격한 대표적 사례인 중앙여자대학과 한양공과대학의 사례를 중심으로 재단 설립 시 자원동원의 양상과 재단 기부행위의 구조를 간략히 살펴본다.

첫째, 재단 구성을 위한 자원동원 과정에서 ‘설립자’의 자산 출연 및 각종 기부금 확보 노력이 두드러진 역할을 했다. 먼저 중앙여자대학의 사례를 보자. 1928년 설립된 보육계 각종학교인 ‘중앙보육학교’ 운영 경험을 바탕으로 미군정기 ‘중앙여자대학’의 설립을 주도했던 것은 임영신(任永信)으로, 그는 1946년 이후 대학 승격을 위해 ‘재단법인 중앙문화학원’에 나섰다. 일련의 노력 끝에 1947년 4월 정식으로 재단 설립인가를 받을 수 있었다. 여기에는 특히 임영신의 6천 3백여만 원 규모 사재 출연과 함께, 그의 미국 내 친선관계를 통해 확보할 수 있었던 미국 자선재단의 기부금이 중요한 역할을 했다.²⁰²⁾ 특히 임영신이 1945년 9월 여성 중심 우익 정당인 ‘조선여자국민당’을 창당하는 등 주요 이승만 지지세력으로 활동하며 구축한 인적 네트워크는 대학 재단 설립 과정에서도 일정한 도움이 되었을 것이다.

1939년 ‘동아고등공업학원’, 1942년 ‘동아고등공업학원’ 등의 공업계 사립 각종학교를 설립·운영했던 김연준(金連俊)은 해방 이후에도 공업계 사립 고등 교육기관의 확장을 시도했고, 이것은 1948년 ‘한양공과대학’의 설립으로 이어졌다. 1948년 ‘재단법인 한양공과대학’의 구성 과정에서는 김연준의 사재 출연이 결정적 역할을 했다. 특히 부친 김병완(金柄玩)에게 양도받은 양평군 소재 29만 4천여 평의 농지 및 임야와 더불어, 그가 경영하던 자동차 공장 및 토목건축회사를 기반으로 설립한 ‘한양공업주식회사’ 등의 기업체 주식이 기본

202) 학교사는 당시 재단 구성 자산을 1) 중앙여자전문학교 재산 34,332,500원, 2) 임영신 출연 63,356,700원, 3) 1937년 중앙보육학교 후원을 위해 설립된 애니 머너 퍼이퍼 재단(Annie Merner Pfeiffer Foundation)의 30만 달러, 4) 한미친선재단(Korean American Friendship Fund)의 1백만 달러로 기록한다(『중앙대학교 80년사』, 146-148).

자산의 대강이 되었다(『한양학원 50년사』, 96-103). 7인의 재단 이사 중에는 특히 친족 관계였던 김왈준(金曰俊)과 함께, 그의 장인 백관수(白寬洙), 조병옥(趙炳玉), 이묘묵 등 한민당계 주요 인사들이 다수 참여하고 있었다.

둘째, 재단법인 기부행위에서 종신이사제 등 ‘설립자’의 권한을 영속적으로 보장하기 위한 조항들이 삽입되어 있었다는 점은 다른 사례들과 구분되는 특징이었다. 아래의 <표 3-2>는 양 재단의 설립 당시 기부행위 규정 중 임원과 관련된 주요 규정을 정리한 것이다. 1947년 설립 당시 ‘재단법인 중앙문화학원’의 기부행위에 규정된 임원은 이사 3명, 감사 2명 규모로 다른 재단 사례에 비해 규모가 작았다. 독특한 점은 “설립자 또는 기 가독상속인(家督相續人)인 이사의 임기는 종신으로 하고 타(他)는 호선했을 득(得)함”(제17조) 규정을 통해 ‘설립자’의 종신제 및 그 지위 상속을 명시했다는 점이다. 이러한 종신이사제 및 세습제 규정과 더불어 친인척 중심의 소수 이사 구성은 중앙문화학원이 초기부터 가지고 있었던 가족경영적 성격을 잘 보여준다(『중앙대학교 80년사』, 148-150).

<표 3-2> 재단법인중앙문화학원 및 재단법인한양공과대학 임원 규정

항목	재단법인중앙문화학원 (중앙여자대학)	재단법인한양공과대학 (한양공과대학)
임원 정수	제11조 본 법인에 좌(左)의 역원을 둬 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 호선했을 득(得)함.	제14조 김연준을 종신이사로 하고, 그 직위는 대대 계승할 것으로 함. 제19조 이사의 임기는 3년, 감사의 임기는 2 년으로 함(후략)

항목	재단법인중앙문화학원 (중앙여자대학)	재단법인한양공과대학 (한양공과대학)
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, 이묘묵, 이원철, 최태용, 김왈준(친인 척) 감사 서창제

1948년 설립 당시 ‘재단법인 한양공과대학’에는 김왈준, 백관수 등 친인척 이사와 함께 조병옥, 이묘묵 등 기독교계, 한민당계 인사들이 동시에 참여하고 있는 형태였다. 다만 설립자 김연준은 초기 재단 이사회 구성뿐만 아니라 이후의 임원 선임에 있어서도 이례적인 강력한 권한을 행사할 수 있었다. 특히 “이사 및 감사는 종신이사의 추천으로 문교부장의 인가를 받아 취임”한다는 조항(제13조), 이사장 역시 종신이사 혹은 종신이사의 추천을 받은 이사로 한다는 조항(제15조)은 통상적으로 이사회 기구의 기능이었던 임원의 취임을 종신이사의 소관으로 남겨두었다. 여타 사례와 비교했을 때 ‘설립자’의 권한을 극대화하는 조항이었다(『한양학원 50년사I』, 98-99쪽). 이러한 조항은 사립대학재단의 설립 및 기부행위 설정 과정에서 ‘설립자’에게 허용되었던 재량의 범위가 매우 컸음과 함께, 재단이 개인 ‘설립자’의 권한을 영속화하는 장치로서 활용될 수 있는 가능성을 잘 보여준다.²⁰³⁾

3) 정치화된 인가과정의 효과

(1) 인가 행정을 통한 이데올로기 통제: 법정학교와 숙명전문학교의 경우

마지막으로 살펴볼 것은 식민지적 유산을 이어받은 문교당국의 인가권 행사가 정치화되는 양상, 그리고 이것이 해방 공간에서 정치적 헤게모니 구축에 활용되는 방식이다. 문교부장 유억겸의 회고를 통해 보았듯, 해방 이후 각지로부터 대학 설립 신청이 쇄도하는 상황에서, 문교부는 「대학령」, 「임시 조치안」에서 규정된 재단 설립기준을 비교적 느슨하게 적용하면서 이에 대해 온정적 태도를 취했다. 그러나 군정 문교당국이 보유한 인가권한은 이러한 대학

203) 앞서 살펴보았듯 1941년 「사무제요」는 종신이사제 및 가독상속인에 대한 세습을 지양하고 있었으나, 양교의 사례는 해방 이후 이러한 ‘설립자’의 권한 설정이 가능했음을 보여준다. 1950년대 중반 이후 ‘종신이사제’에 대한 규제 강화 및 양 재단에서의 종신이사 지위 폐지에 대해서는 본문 4장과 5장의 내용 참조.

설립흐름에 대해 최소한의 통제를 유지하는 한편, 일부 사례에 대해서는 선별적이거나 적극 개입하면서 영향력을 행사할 수 있도록 했다. 특히 1946년 ‘국대안 파동’ 등으로 교육계에서도 좌우 대립구도가 강화되는 상황에서, 인가권의 선별적 행사는 문교관료들이 좌익 세력을 견제할 수 있는 유용한 수단이기도 했다.

먼저 일부 선행연구에서 다루었던 법정학교 폐교 사태를 간략히 살펴보자. 1920년대부터 사립의 전문학교 정도의 각종학교로 운영되었던 법정학교는 1945년 말부터 학무국의 인가를 얻어 개교를 시도했으나, 결국 무인가 학교 폐쇄 방침에 따라 1946년 3월 미군정 학무국에 의해 폐쇄조치되었다. 그런데 군정당국이 밝힌 폐쇄 사유에는 귀속재산이었던 교사(校舍) 점유 사용이 불법적이었던 것과 함께, 강사진에 조선공산당 관계 인사가 포함되는 등 교수진 용과 재단 이사진 구성이 불량하다는 것, 강의 내용이 불온하다는 것, 학교 개학식에 적기를 달았다는 것 등이 포함되어 있어 논란이 되었다(강명숙, 2003: 167-168; 이지원, 2017: 29-32; 김자중, 2021).

법정학교에서 미인가 학교 폐교 조치가 문제가 되었다면, 숙명여자전문학교의 경우 문교당국의 재단 이사에 대한 취임 인가권이 주요 개입 수단으로 활용되었다. 이미 설립 당초부터 일본인들의 영향력이 크게 작용했던 숙명여자전문학교는 해방 이후의 학교 수복 과정에서 ‘친일 청산’ 문제를 둘러싼 갈등이 좌우 대립구도와 맞물리며 학내 갈등을 경험했다. 학교 접수에 발빠르게 나섰던 일부 학교 관계자들은 일본인 이사가 다수를 차지했던 재단법인 숙명학원 이사회를 접수하는 한편, 해방 이후 학교 관리를 맡은 김호식(金浩植) 교수를 교장으로 추대하면서 정상화를 꾀했다. 그러나 이후 우파 성향의 관계자들이 ‘숙명자치위원회’를 결성, 독자적으로 방응모(方應謨)를 이사장으로 하는 이사회를 별개로 조직하는 한편, 1945년 11월 임숙재(任淑宰)를 교장으로 추대하여 문교부의 인가를 받으면서 갈등이 본격화되었다(『숙명 100년』, 300-301). 그런데 이 과정에서 임숙재 교장의 부일 협력 논란이 불거져 나왔고, 이에 반대하는 학생들이 맹휴를 전개하면서 정열모(鄭烈模)를 교장으로 재추대하는 등 분규가 본격화되었다.

미군정 문교부는 숙명여전의 학내 분규에 이사 취임 인가권을 행사하면서 적극적으로 개입했다. 문교부는 기존 이사들의 취임 인가를 취소시키는 한편, 현상윤(玄相允) 외 3명의 관선이사와 숙전부형회측 1명, 숙전 졸업생 대표 1명, 숙명여고 졸업생 대표 2명으로 가 이사(假理事)를 임명했고, 이를 통해 임

숙재를 교장을 재취임시켰다. 노골적으로 ‘숙명자치위원회’에 유리했던 이러한 조치에 대해 좌익 계열을 중심으로 한 학생들의 반발이 1946년 4월부터 이어졌다.²⁰⁴⁾ 좌익 성향의 조선교육자협회 산하 단체인 전문대학교수단연합회 역시 문교부가 김호식의 교장 취임을 막은데 이어, 정열모의 교장 취임 역시 불허하는 것을 “사학에 대한 관권적 강압적 간섭”으로 비난하면서 가세했다.²⁰⁵⁾ 그러나 결국 반대파를 극복하고 1946년 7월 17일 임숙재가 교장으로 취임하면서 사태는 일단락되었다. 이후 임숙재 교장과 한민당 계열의 윤홍섭(尹弘燮) 이사장을 중심으로 대학 승격 작업이 이루어졌고, 1948년 5월 ‘숙명여자대학’의 설립이 인가되었다(『숙명 100년』, 313-315). 교육계 내부의 이념적 대립 속에서 각종 인허가권 행사, 특히 해방 이후 문교부의 권한으로 천명되었던 재단 이사 취임에 대한 인가권 및 가이사(假理事) 파견이라는 장치가 학내 분규에 대한 개입 수단으로 활용되었다는 점은 숙명여자전문 사례에서 가장 주목할 대목이다.

(2) 정치적 독점 경쟁과 사립대학

: 임시정부 계열의 대학 설립 시도와 국민대학 사례

인가행정을 통한 선별적 개입은 비단 좌우 이념대립에 국한되지 않는 잠재적 경쟁세력을 견제, 제어하는 효과를 발휘했다. 이를 잘 보여주는 것은 임시정부계 인사들의 대학 설립 시도이다. 임정 인사들의 대학 설립 시도는 장형이 주도한 단국대학 설립, 이시영이 주도한 신흥대학 설립(이계형, 2016) 등 여러 사례들을 꼽을 수 있으나, 특히 국민대학의 사례는 문교부의 인가권 행사가 낳은 중장기적 결과를 잘 보여준다. 임시정부 인사들은 1945년 12월 귀국 이후 정치활동을 재개하는 동시에, 1946년 3월 초 ‘국민대학기성회’를 발족하며 대학 설립 준비작업에도 착수했다. 신익희가 회장이 되고, 김구, 김규

204) “친일 교장 임숙재를 배격한다 - 숙명여전 2백학생 총궐기”, 『해방일보』 1946년 4월 30일자. (이길상, 오만석 공편, 1997: 172-174에서 재인용). 학생들의 요구사항은 “임숙재 교장의 배척, 정열모를 학교장으로 승인할 것, 관선이사 배척, 현 교수직 절대 지지, 이사회는 학교 운영 재단의 구체안을 명백히 제시할 것” 등으로 모아졌다. 정열모는 국문학자로서 조선어학회에 참여했던 경력이 있으며, 해방 이후 중도 민족주의 노선을 견지하면서 건국준비위원회 등에 참여했다고 알려져 있다. 한국전쟁 이후에는 월북하여 김일성종합대학 교수로 활동했다.

205) “사립 학원 자치의 유린 - 숙전 맹휴 사건에 교수단서 발표”, 『독립신보』, 1946.5.10. (이길상, 오만석 공편, 1997: 614-615에서 재인용). 조선교육자 협회는 1946년 2월 창립되었으며, 해방 정국에서 ‘진보적 민주주의 교육’을 표방하고 활동한 대표적 단체였다. 1947년 8월 이후 미군정의 좌익단체에 대한 탄압 속에서 영향력을 상실했다(박종무, 2011: 116-165).

식, 조소앙이 각각 고문과 명예회장을 맡는 등 임정 주요 인사들이 모두 여기에 참여했다. 그런데 이러한 대학 설립시도는 다분히 정치적 함의를 띠고 있는 것으로 받아들여졌는데, 당시 신익희를 중심으로 한 임정 세력이 두 차례에 걸쳐 ‘쿠데타’ 사건을 일으키면서 미군정과 첨예하게 대립하고 있었기 때문이다(이강수, 2003: 385-397).²⁰⁶⁾

설립기성회 측은 정식 인가를 얻기 전인 1946년 9월 1일자로 자체 개교한 이후, 1946년 12월 18일 ‘재단법인 국민대학관’의 설립 허가를 얻어 ‘국민대학관’을 정식으로 개교할 수 있었다.²⁰⁷⁾ 그런데 재단 및 교육 시설의 준비 상황은 충분치 못했고, 국민대학관을 4년제 대학으로 승격시키기 위해서는 추가적인 자산 확보가 필요했다.²⁰⁸⁾ 그러나 당장 교사 확보에 대한 인가를 획득하는 과정 자체에 어려움이 따랐다. 개교 당시 선인상업고등학교를 교사로 사용하던 국민대학관은 1947년 10월 이후에는 적산으로 분류되어 있던 서울 중구 동본원사를 활용했으나, 군정 당국이 이러한 적산 건물 사용을 불법으로 규정하면서, 군정 당국의 교사 이전 요구 및 강제 폐쇄조치가 이어졌다. 특히 1948년 1월의 미군정의 강경 진압조치 이후 국민대학 교사 문제에 대한 관권 개입은 사회적 쟁점으로 부각되었고, 남조선과도입법의원에서도 해당 건이 논의되었다(이강수, 2003: 398-402).²⁰⁹⁾ 교사 확보조차 제대로 이루어지지 못하는 상황에서, 국민대학의 재단 확충 역시 여러 난항을 겪을 수밖에 없었다.²¹⁰⁾ 단독정부 수립 국면에서 권력 경쟁에서 밀려났던 임정 계열 인사들의 운명은 국민대학교가 걸었던 험로와 나란히 진행되었던 것이다.

206) 특히 동아일보의 5월 18일자 기사는 국민대학기성회 결성 및 대학설립을 ‘국립대학 설립’ 준비로 보도하면서 논란이 되었다. 미군정의 ‘국대안’ 정책을 둘러싼 갈등이 지속되는 가운데, 임정 계열이 ‘국립대학’ 설립을 준비한다는 보도는 당국에 대한 도전으로 받아들여질 소지가 컸다. “국립대학 설립 준비, 신민동지회서 기성회 결성”, 『동아일보』 1946.5.18.

207) “학생모집(야간)”, 『동아일보』, 1946.12.25.

208) 정규대학으로 승격하지 못한 국민대학관은 본래 이사였던 장형의 소개로 조희재 여사로 부터 100만 평의 토지를 기부받기로 했으나 국민대학의 중심인물인 신익희가 김구와 결별하고 한민당에 가입하면서 장형은 국민대학 이사에서 사임하고 조희재는 이미 기부한 5만 평을 제외한 나머지 토지 기부를 보류했다. 그러나 이 5만여 평 자산은 대학 승격에 결정적 도움이 되기는 어려웠고, 이후 해인사 주지 최범술이 해인사 재산 전부를 기증하기로 약속하면서 국민대학관은 국민대학으로 승격할 수 있었다(이지원, 2017: 49).

209) 「남조선과도입법의원속기록 제203호」 (1948.2.3.)

210) 이후 국민대학은 최범술의 해인대학 재산 출연 약정을 받으면서, 정부수립 직전인 1948년 8월 10일 최범술을 이사장으로 하고, 신익희, 장택상, 김법린 등이 이사로 참여하는 재단법인 국민대학으로 재편되고, 4년제 국민대학으로 승격할 수 있었다. “국민대학관 대학에 승격”, 『경향신문』 1948.8.13. 그러나 국민대학은 이후 최범술 재단과의 결별, 정병조 이사장 취임 이후의 내홍을 겪으며 1950년대 중반 이후 임시관리체제로 들어가게 된다(고영섭, 2009: 405-406; 『국민대학교 60년사』, 70-72).

몇 가지 제한된 사례를 통해 살펴보았으나, 위의 내용은 당국과의 교섭 및 각종 인가의 획득은 다양한 사립대학 설립 움직임의 상대적 타이밍과 성패를 결정하는 주요한 요인이었음을 보여준다. 미군정 당국과의 정치적 네트워크를 활용할 수 있었던 사례들에 비해, 좌우 이념갈등이나 정치적 경쟁 과정과 사립대학이 긴밀히 연결되어 있던 학교들에서는 학교 운영권의 접수, 재산 불하와 교사(校舍)의 확보, 재단법인 설립허가 등의 제반 과정에서 훨씬 큰 어려움을 겪는 경우가 많았다. 선별적인 인허가권 행사는 이런 의미에서 미군정 당국이 대학 설립 시도들을 당국의 통치 가능성 범위 내로 포섭하는, 사회적 헤게모니 구축의 수단으로 활용되었다(강명숙, 2003: 175).

3. ‘문교재단’의 농지자산 전환과 경제적 실천들²¹¹⁾

이상 미군정기 설립된 주요 사립대학들 사례를 통해 재단법인 구성 과정에서 형성되는 사회적 네트워크가 다시 재단의 운영구조로 반영되는 양상들을 살펴보았다. 그런데 당시 설립되었던 사립대학재단이 어떤 형태의 자산을 통해 구성되었는지의 문제에 대해서는 보다 심도깊게 살펴볼 필요가 있다. 미군정기 사립대학 설립에서의 자원 동원과정에 주목했던 선행연구들은 학교부지 및 교사(校舍) 확보를 위한 적산(敵産) 불하, 해외 원조자금 수입, 지역사회에서 진행된 모금 등 다양한 자원 동원 수단들이 폭넓게 활용되었음을 지적해왔다(이광호, 1991: 120-123; 오성배, 2004; 이지원, 2017: 49-64). 이 장에서 주목하는 것은 여러 유형의 자산 중에서 특히 농지 형태의 자산이 당시 재단 구성에서 중요하게 활용되었다는 사실이다. 2장에서 보았듯 특히 1930년대 후반 이후 상당수 사립전문학교재단은 지주들의 기부를 통해 농지 형태의 자산을 확충해나갔는데, 이러한 지주들의 농지기부를 통한 재단 구성 경향은 해방 이후 더욱 두드러지게 나타났기 때문이다.

물론 선행연구들에서도 지적되었듯, 농지개혁을 목전에 둔 지주들의 기부가 사립대학의 설립 및 지배구조 양상을 규정했던 결정적인 변수였다는 명제는

211) 이하 3장의 3절과 4절은 김일환(2018: 80-105)의 내용을 수정, 보완하고 일부 오류 역시 수정한 것이다.

세밀한 검토가 필요하다. 해방 이후 사회혁명적 분위기 속에서 지주들의 자산 전환 및 재단 설립 등의 행태가 확산되었지만(홍성찬, 2001: 205-208), 그럼에도 불구하고 지주 집단이 자산 보존을 목적으로 직접 사립대학을 설립, 재단을 사유화하는 경우가 일반적이라고 보기는 어렵다. 자산 출연에도 불구하고, 지주들이 실제 재단 운영을 주도하는 경우는 많지 않았기 때문이다(이광호, 1991: 120-125). 또한 선행연구가 지적했듯 지주들의 출연 동기를 농지개혁 회피 시도라는, 좁은 의미의 경제적 이해관계의 발로로만 파악하기도 쉽지 않다(강명숙, 2002: 70). 그러나 논점을 출연 행위의 주관적 동기 및 재단 운영의 사유화 여부에 한정하지 않는다면, 해방 전후의 사회경제적 상황에서 대규모 재단법인 설립을 위한 자원 동원 과정에서 가장 쉽게 의존할 수 있는 자산이 농지였다는 점, 실제로 미군정기부터 1950년대 초까지의 사립대학 설립이 주로 대규모 농지 기부를 바탕으로 이루어졌다는 점 역시 분명한 사실이었다.²¹²⁾

이것은 농지자산을 매개로 한 사회적 관계가 재단법인 지배구조, 대학재단이 사회에 착근(embedded)되는 양상 등 당시 설립된 사립대학재단들의 존재 양태를 결정하는 주요한 변수로 고려되어야 한다는 것을 의미한다. 실제로 농지 자산을 기부하는 행위는 많은 경우 재단 이사회 구성 과정에 대한 기부자의 영향력으로 자연스럽게 이어졌고,²¹³⁾ 기부자가 해당 농지에서 보유하고 있던 사회적 위신과 영향력은 농지의 명목적 소유권이 재단법인으로 이전된 이후에도 곧바로 사라지지는 않았다. 더 나아가 농지자산 소유를 매개로 한 직

212) 해방 이후 농지개혁 실시를 앞둔 상황에서 대지주들에 미친 심리적 영향이 농지기부 및 사립대학의 폭발적 설립으로 이어졌다는 것은 당시 문교당국자들의 회고담이나 신문기사에도 빈번하게 증언되는 상식적 진술에 가까웠다. 이에 대해서 일부 연구들은 주로 학교사 자료 검토를 통하여 사립대학재단 구성 과정에서 농지기부가 매우 중요한 역할을 했음을 규명했다(이지원, 2017). 오성배·강태중(2002)과 오성배(2004)는 여기서 더 나아가 지주들의 경제적 이해관계를 반영한 농지기부가 사립대학 운영의 목적을 자산보호로 귀착시켰고, 이것이 가족 중심의 폐쇄적 지배구조 구축의 계기가 되었음을 주장한다. 반면 강명숙(2002)은 구체적 농지기부 내역의 검토를 통해 이것이 농지개혁을 회피하고자 하는 동기에서 이루어졌다고 볼 근거가 많지 않고, 오히려 재단 구성과정에서 적산 확보가 보다 중요했음을 주장하며 농지자산의 중요성에 대해 다소 유보적인 견해를 제시한다.

그런데 여기에서 강명숙이 제기하는 논점은 주로 '기부의 동기'와 관련되어 있다. 하지만 기부가 농지개혁을 회피하고자 하는 경제적 이해관계의 발로였는지에 대한 판단과는 무관하게, 농지자산이 재단 구성의 주요한 자원이었다는 점 자체에 대해서는 논자들 간에도 어느 정도의 합의가 존재하는 것으로 보인다. 따라서 보다 중요한 것은 '기부의 동기'를 해명하는 사실상 불가능한 작업보다는 기부를 통해 확보한 농지자산이 재단 운영에서 차지했던 위상을 살펴보는 것, 그리고 농지개혁 이후의 자산 전환과 그 효과를 규명하는 일일 것이다.

213) 재단 설립과정에서 이루어진 농지기부가 기부자의 이사진 참여로 이어지는 사례들은 이지원(2017: 50), 오성배(2004: 11-16)의 내용을 참조.

접생산자와의 관계는 대학 재단과 외부 사회 사이 관계의 핵심적 고리 중 하나였다. 재단법인 소유의 농지로부터 나오는 소작료가 재단 수입의 주요한 원천이었기에, 사립대학의 운영 역시 농지를 매개로 한 계급적·사회적 관계로부터 단절될 수는 없었다. 오히려 농지 자산을 기초로 재단이 설립된 경우, 사립대학은 지주-소작인 사이의 계급적 대립에 직접적인 당사자로 연루될 수밖에 없었다.²¹⁴⁾ 한 선행연구가 지적했듯 사립대학재단은 교육사업의 운영자임을 표방하고 있었지만, 동시에 사회경제적 차원에서는 전국 각지에 막대한 규모의 농지를 보유·경영했던 ‘부재지주’(Absentee landlord)로서의 성격을 아울러 지니고 있었던 것이다(이지원, 2017: 68-71).

하지만 사립대학재단들의 ‘부재지주’로서의 성격은 몇 해 지나지 않아 곧 근본적인 도전에 직면하게 된다. 정부 수립 이후 곧바로 ‘농지개혁’에 대한 사회적 요구가 분출하고, 곧이어 제헌국회에서 「농지개혁법」의 입법과정이 시작되었던 것이다. 농지개혁은 기본적으로 농업국가적 성격을 지녔던 신생 대한민국의 사회경제적 기본구조를 결정짓는 문제였다. ‘경자유전(耕者有田)’의 구호 아래 농지 분배를 요구하는 농민들의 열망과 이에 대응하는 지주집단의 이해관계가 역동적으로 분출했고, 제헌국회에서는 농지개혁을 둘러싼 논쟁이 치열하게 전개되었다.²¹⁵⁾ 그런데 사립대학재단들은 이러한 논쟁의 관찰자적 위

214) 해방 이후 지주계급의 위기와 농지 출연, 소작농과의 갈등에 사립대학이 연루된 가장 중요한 사건은 앞에서 짧게 언급한 1946년 6월 하원준의 연희전문학교에 대한 함안농장 기부를 둘러싼 논란일 것이다. 함안농장은 식민지기 남해척식주식회사에 의해 경영되다가 해방 직후 하원준(河元俊)에게 매입되었다. 이후 하원준은 당시 정치사회적 불안정 속에서 해당 농장을 경작 농민층에 매각하는 계약을 체결했으나, 이후 판단을 바꾸어 이를 무효화하고 농민 대표들을 좌익으로 몰아 탄압하면서 분규와 법적 소송이 이어졌다. 소송 당사자가 된 경작 농민들만 약 1만여 명에 달하는 대규모 분쟁이었다.

그런데 연희전문에 대한 농장 증여는 이러한 분규 와중에 진행된 것이었다. 학교사 및 1946년 당시 언론보도는 하원준이 약 380만 평 규모 함안농장 전체를 연희재단 측에 양도했던 것으로 되어 있으나, 실제로는 1947년 3월 자신의 호를 딴 ‘성암재단’을 설립하고 농장 자산 전체를 이전했다. 연희전문에 대한 증여 역시 성암재단을 통해 소작료 수입을 지원하는 간접적 형태였던 것으로 보인다. “연희전문에 서광”, 『동아일보』, 1946.6.1.; “학교재단이란 유명무실 농민층 대표자 이구동성의 증언”, 『부산일보』 1948.12.1.; “땅값이 올랐다고 함안농장에 말성, 매도 사실을 부인”, 『동아일보』 1950.4.2.

이렇게 보면 연희전문에 대한 함안농장 기부는 대학 승격과 자산 확보에 주력했던 재단 측의 이해관계와, 유력 재단에 대한 기부를 통해 소작농과의 갈등을 회피하면서 소송전에도 대비하고자 했던 지주의 행태가 맞물려 이루어진 것이었다. 함안농장 사태는 장기간에 걸친 법정 소송과 국회 차원의 조사로까지 이어졌는데, 1955년에야 국회 중재로 농지의 경작농민 귀속, 지주에 대한 보상금 지불을 골자로 하는 합의가 성립되었다. 지주 측 합의 당사자로는 하원준과 함께 당시 연희대학교 총장이자 재단 이사장이었던 백낙준이 참여했다(함안군지편찬위원회, 1997: 231-234). 최종적으로 갈등이 종식된 것은 사태 시작으로부터 20년이 지난 1965년 경이었다.

치에 머물 수는 없었다. 농지 기부자의 자산 출연이 순수한 이타적 동기에 의해 이루어졌던 타산적 이해계산의 결과였던 간에, 재단 소유의 대규모 농지자산이 모두 분배되어 사라질 위기에 처했다는 것만은 변함없는 사실이었다. 이는 일상적인 경제적 수입확보, 재단 이사회의 구성 기반 등 농지자산에 뿌리를 내린 사립대학재단들의 존재 양태가 근본적인 위기를 맞이할 수밖에 없다는 사실을 의미하는 것이기도 했다.

1) 농지개혁과 ‘문교재단’에 관한 논쟁·입법

농지개혁 실시가 가시화되면서, 사립대학을 포함한 각종 사립학교 운영재단들은 대단히 기민하게 하나의 이익단체로 조직화, 자신들의 집합적 이해관계를 입법과정에 반영하고 이를 통해 자신의 법적·제도적 위치를 새롭게 규정하고자 했다. 성균관대학, 동덕여자대학, 숙명여자대학 등의 설립에 관여한 사학계의 거물이었던 조동식(趙東植)의 주도로 전국 60여 개 학교재단이 가입한 ‘사학재단연합회’가 이미 정부수립 직후인 1948년 8월에 결성되어 있었다. 회장으로 추대된 조동식을 비롯하여, 김성수 등 사립대학 관계자들이 임원진에 적극 참여했던 이 조직은 「농지개혁법」 논쟁을 전후로 더욱 세력을 불려나갔다. 1949년 6월 24일에는 약 120여 개 사학재단이 가입한 ‘사단법인 문교재단연합회’로 개편되었고, 농지개혁에 대한 사립학교재단들의 이해관계를 적극적으로 대변하기 위한 활동을 본격화했다. 이들은 한편으로는 각종 요구사항을 문교부와 국회에 지속적으로 전달하는 한편,²¹⁵⁾ 제헌국회에 직접 참여하고

215) 「농지개혁법」 입법과정 및 그 정치적 맥락에 대해서는 김성보(2001), 김종규(1996: 132-159), 박명립(1996: 481-517), 정병준(2003) 등을 참조할 수 있다. 해방 이후 농지개혁을 식민지기의 계급투쟁과 1930년대 이후 조선총독부의 농정 개입을 통한 지주제의 약화 현상에서 시작된 장기적 과정으로 고찰하는 연구는 신기욱(2001)을 참조. 특히 신기욱의 관점은 1930년대 이후 지주들의 재단 설립 및 기부 현상을 계급적 위기의식과 전업(轉業)의 모색이라는 관점에서 이해할 수 있는 가능성을 보여준다는 점에서 중요하다.

216) 예컨대 약 80여 명의 재단 대표들이 참석한 1949년 1월 15일의 임시총회에서는 농지개혁에 대한 재단연합회의 요구안이 결의되었다. 주요 내용은 1) 농토의 체감매수법이 실시될 경우, 교육·교화 법인의 농토에는 체감 규정을 적용하지 말 것. 2) 대금은 일시불로 지불할 것 등이었다. “교육재단의 농토”, 『동아일보』 1949.1.21. 담당 부서인 문교부에서도 이러한 사학재단들의 요구에 호응하여, 토지개혁에서 교육사업 관계 재단 소유의 토지는 제외할 것, 또는 매상률을 일반 토지보다 훨씬 높이고 보상금을 일시불로 지급할 것을 농림부, 국회 등에 지속적으로 건의했다. “교육재단의 농지는 배액 정도로 매상제”, 『동아일보』 1949.4.14.

있던 사학 관계자들을 통해서 입법과정에 개입하기도 하는 등, ‘농지개혁법’ 논쟁에서 사립학교재단들의 이해관계를 대변하는 통로로서 기능했다.

이러한 문교재단연합회의 입장은 국회 내의 「농지개혁법」(1949년 제정, 이하 「농개법」) 제정, 그리고 곧이어 진행된 「귀속재산처리법」(1949년 제정, 이하 「귀재법」)과 「문교재단소유농지특별보상법」(1951 제정, 이하 「특별보상법」)의 제정을 둘러싼 논쟁 과정에서 집약적으로 표출되었다. 특히 「농개법」과 「귀재법」은 해방 이후 남한 사회의 근본적인 성격을 크게 뒤흔들어 놓을 수 있는 파괴력을 지닌 법안이었다. 그런데 문교재단연합회의 활동에 힘입어, 두 법안의 처리 과정에서 사립학교재단 소유의 농지에 대한 처분 문제는 독자적인 쟁점으로 부상할 수 있었다. 제헌국회 회의장은 사립학교재단들의 적나라한 이해관계가 표현되고, 이를 보호하기 위한 법적 규정이 신설되는 장(場)이었다. 이러한 입법 과정을 통해서 ‘문교재단’(文教財團)에 대한 규정이 새롭게 창설되고, 여기에 결부된 특혜조항들이 다시 개별적 사립재단들의 경제적 실천에 반영되었다는 점에서, 당시의 방대한 논쟁을 몇 가지 쟁점으로나마 간략하게 살펴볼 필요가 있다.

「농개법」에 대한 논쟁에서 사립학교재단 소유 농지와 관련된 가장 근본적인 쟁점은 사립학교재단 소유 농지를 일반 농지와 동일하게 분배 대상으로 취급할지 여부였다. 애초에 농림부에서 발의한 「농지개혁법」 원안은 해당 법안을 통해 매수, 분배되지 않는 예외적 대상으로서 “공인하는 학교, 종교단체 및 후생기관 등의 소유로서 자경(自耕) 이내의 농지”를 명시하고 있었다(제 6조). 하지만 ‘자경 이내의 농지’에 대해서만 예외를 인정한다는 규정의 의미는 제헌국회의원들에게도 모호한 것이었고, 이에 대한 치열한 논쟁이 곧바로 이어졌다. 이러한 예외조항들을 대폭 축소하여, “농업을 주로 하는 교육기술 연구기관에 사용되고 있는 농지로서 정부가 인정하는 면적의 농지”에 대해서만 제한적으로 분배에서 제외하는 수정안(김병화 외 13인 발의)은 일부 농업교육 및 연구기관을 제외한 사실상 모든 학교 소유 농지를 분배 대상에 포함시킬 것을 주장했다. 여기에 대항해 일부 의원들은 “농림부 원안은 사립학교들의 ‘폐쇄령’과 같다”며, “공인하는 학교, 종교단체 급 후생기관 등의 소유재단 농지”를 예외로 함으로써 재단 소유 농지를 모두 분배 대상에서 제외하는 강력한 수정안(조국현 외 31인 발의)을 발의한다. 설사 소작제도가 지속된다 하더라도, 모든 국민이 혜택을 받는 교육재단을 착취기관으로 취급하여 농지를 몰수하는 것은 부당하다는 주장이었다.²¹⁷⁾

사립학교재단 소유 농지에 대한 전혀 다른 상(像)과 대안을 제시했던 두 수정안은 결과적으로 모두 부결되었다. 특히 조국현이 대표 발의한 법안은 과반에 근접한 지지를 얻었음에도, 학교재단 소유 농지를 분배 대상에서 제외하는 것에는 최종적으로 실패했던 것이다. 하지만 논쟁의 과정에서 공감대를 획득한 한 가지는 공공의 목적을 위해 설치된 기관, 그중에서도 학교를 경영하는 ‘문교재단’ 소유의 농지에 대해서는 제도적 특혜가 보장되어야 한다는 견해였다. 그리고 이는 “단 문교재단의 소유농지는 별도로 정하는 바에 의하여 매수한다”는 조항이 추가된 수정안(남궁현 외 10인 발의)이 통과되면서, 사립학교재단 소유 농지에 대한 특별한 조치를 예고하는 것으로 이어졌다.²¹⁸⁾

따라서 「농개법」의 국회통과 이후 해결되어야 할 문제는 그러한 제도적 특혜의 구체적인 내용과 범위를 결정하는 것이었다. 「농개법」의 통과로 소유 농지의 분배 자체는 이미 기정사실화된 이상, 사립학교재단들의 핵심적 이해관계는 매수당한 농지 보상금을 다른 형태의 자산으로 전환할 수 있는 최대한 유리한 기회를 보장받는 것에 있었다. 그리고 이러한 사립학교재단들의 집합적 이해관계는 뒤이은 「귀재법」과 「특별보상법」의 제정과정에서 다시 집약적으로 표출되었다.

일제 식민지배가 남긴 경제적 유산인 막대한 규모의 귀속재산을 누구에게, 어떠한 기준으로 불하할지의 문제는 남한 사회의 기본적 경제구조를 다시 재정비하는 중대한 문제였고(이대근, 2015), 자연스럽게 귀속재산 매수인의 자격과 우선권은 「귀재법」 제정과정에서 집중적인 논쟁의 대상이 되었다. 그런데 「귀재법」 정부안은 ‘선량한 연고자, 종업원, 농지 매수당한 지주, 주택의 경우 무주택자와 유가족, 주택 없는 빈곤한 근로자’에게 불하 우선권을 부여함으로써(제15조), 사립학교재단에 대한 특별한 고려를 애초에 배제하고 있었다. 따라서 사립학교재단들의 요구는 귀속재산 불하 과정에서 자신들의 우선권을 최대한 확보하는 것에 집중되었다. 국회 내부 논쟁 끝에 “공인된 교화,

217) 조국현(曹國鉉) 의원은 화순군에서 당선된 대성회 소속 국회의원으로, ‘전국향교재단회수 실행위원회’ 부위원장 등을 맡으며 향교재산과 관련한 활동에 활발하게 종사하고 있었다. “토지를 기본 삼은 모든 학교들은 원안대로 통과되면 폐쇄령과 같다는 말이야요.(중략) 혹은 어떤 이는 말하기는 “그러면 소작제도가 의연하게 계속되지 않느냐”. 그렇지만 이것은 일부 착취의 대상이 아니야요. 다시 말하면 교육교화의 재산이기 때문에 3천만 국민이 이의 혜택을 누구나 받을 수 있고 입을 수 있는 교육재단입니다. 이 교육교화의 재단을 모리배의 착취기관으로서 해석해서 취급한다면 너무나 가혹하지 않습니까?”(“농지개혁법 제2독회”, 「국회정기회의속기록 제2회 제81호」, 1949.4.21)

218) “농지개혁법 제2독회”, 「국회정기회의속기록 제2회 제81호」, 1949.4.21.

후생, 기타 공익에 관한 사단 또는 재단으로서 영리를 목적하지 아니하는 법인이 필요로 하는 귀속재산에 대하여도 우선적으로 매각할 수 있다”는 조항이 수정 삽입되었다.²¹⁹⁾ 더 나아가 귀속재산의 불하 가격을 규정한 제9조의 수정(윤재근 외 19인 발의)을 통해 “단 문교, 교화, 후생, 기타 영리를 목적으로 하지 않는 단체가 사용하는 귀속재산은 특별가격 또는 무상으로 할 수 있다”는 파격적 조항 역시 삽입되었다.²²⁰⁾ 이는 사립학교재단 측이 거둔 명백한 정치적 승리였다.

그리고 사립학교재단에게 대거 보장된 특혜조항들은 한국전쟁기 「특별보상법」의 입법을 통해 재확인되었다. 「농개법」 제6조를 통해 예고된 ‘문교재단 소유 농지’에 대한 특별입법은 한국전쟁의 와중인 1951년에 이루어졌다. 대단히 소략한 구조의 「특별보상법」의 제4조는 「귀재법」을 통해 보장된 재산 불하 과정에서의 특혜를 한층 더 분명하게 규정했다. 또한 「특별보상법」을 통해 재단 소유 농지에 대한 보상률이 법적으로 확정되었다. 「특별보상법」의 제3조는 문교재단 소유 농지에 대해서는 1년 생산의 15할에 해당하는 농림부 발행 지가증권에 더해서, 문교부에서 발행하는 15할의 지가증권을 추가로 지급함으로써, 일반 지주 농지에 비해 2배의 보상을 지급할 것을 명시하고 있었다. 위의 내용을 전체적으로 정리해보면 <표 3-3>과 같다.

219) “귀속재산처리법 제2독회”, 「국회임시회의속기록 제5회 제42차」, 1949.11.16.

220) “귀속재산처리법 제2독회”, 「국회임시회의속기록 제5회 제44차」, 1949.11.18.

윤재근(尹在根)은 강화군에서 당선된 무소속 의원으로 경기도 부천 및 강화에서 사립학교를 운영하고 있었다. 윤재근 의원의 주도로 발의, 통과된 위의 수정안은 제헌국회가 통과시킨 「귀재법」에 대해서 1949년 12월 2일 이승만 대통령이 거부권을 행사, 이를 재논의하는 과정에서 삭제되었다(“귀속재산처리법안 재의안”, 「국회임시회의속기록 제5회 제57차」, 1949.12.3).

〈표 3-3〉 농지개혁 및 귀속재산 불하에서의 문교재단에 대한 특별규정

쟁점	법안	최종안	비고 (원안 및 수정안)
농지 분배대상 여부	「농개법」	“공인하는 학교, 종교단체 및 후생기관등의 소유로서 자경 이내의 농지. 단 문교재단의 소유지는 별도로 정하는 바에 의하여 매수한다.”(제6조 5항)	*별도 매수 조항은 행정부의 거부권 행사 과정에서 삭제되었으나, 국회에서 재차 동일한 내용으로 통과시킴. “공인하는 학교, 종교단체 및 후생기관등의 소유로서 자경 이내의 농지”(농림부 원안) “농업을 주로 하는 교육기술 연구기관에 사용되고 있는 농지로서 정부가 인정하는 면적의 농지”(김병화 외 13인 수정안) “공인하는 학교, 종교단체 및 후생기관 등의 소유재단 농지”(조국현 외 31인 수정안)
		“본 법 통과 이후의 좌기 행위를 금지한다. 1. 자경하지 않는 농지의 매매와 증여. 단, 교육, 자선, 기타 공공단체에 대한 증여는 예외로 한다.”(제27조 1항)	
농지 보상	「농개법」	“단 정부가 인정하는 육영, 교화, 학술 및 후생재단에 대한 보상에는 본항을 적용치 않고 또한 본항 제감액에 해당한 자본세액을 면제한다.”(제7조)	
		“보상액이 소액이거나 또한 정부가 인정하는 육영, 교화, 학술재단에 대한 보상은 일시불 또는 기간을 단축할 수 있다.”(제8조 2항)	
	「특별 보상법」	“문교재단의 소유농지에 대한 평가에 있어서는 농지개혁법 제7조제1항제1호의 15할을 30할로 하여 그 보상을 정한다. 전항의 보상액 중 15할에 해당하는 액은 귀속재산으로서 보상한다.”(제3조)	* 행정부에 의한 거부권 행사 과정에서 귀속재산을 통한 보상 규정 삭제되었으나, 국회에서 원안대로 법안 재차 통과시킴.
귀속재산 불하 우선권	「농개법 시행령」	“농지를 정부에게 매수당한 농지주는 정부가 보유하고 있는 공장, 광산, 선박, 어장, 양조장, 인쇄공장, 도정설비, 과수원, 종묘원, 상전, 양잠설비, 죽임지, 하천부지, 간사지, 개간지 등 그 명망과 능력에 의하여 노지보상액에 비등한 사업체의 매수 또는 참획을 정부에 신청할 수 있다. (중략) 문교재단의 제1항의 규정에 의한 신청이 있을 때에는 사업제약선에 있어서는 일반지주에 우선한다.(제31조)	
	「귀재법」	“귀속재산은 합법적이고 사상이 온건하고 운영능력이 있는 선량한 연고자, 종업원 또는 농지개혁법에 의하여 농지를 매수당한 자와 주택에 있어서는 특히 국가에 유공한 무주택자, 그 유가족, 주택 없는 빈곤한 근로자 또는 귀속주택 이외의 주택을 구득하기 곤란한 자에게 우선적으로 매각한다. 공인된 교화, 후생 기타 공익에 관한 사단 또는 재단으로써 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인이 필요로 하는 귀속재산에 대하여도 우선적으로 매각할 수 있다.”(제15조)	* 정부 원안에는 비영리법인에 대한 우선매각 조항 빠져 있음

쟁점	법안	최종안	비고 (원안 및 수정안)
	「특별 보상법」	“농지를 매수당한 문교재단이 귀속재산의 매수를 신청할 때에는 문교부장관과 농림부장관의 정한 문교재단간의 순위에 의하여 정부는 모든 신청자에 우선하여 문교재단에 매각하여야 한다.”(제4조)	
귀속재산 불하 가격	「귀재법」	“단 문교, 교화, 후생, 기타 영리를 목적으로 하지 않는 단체가 사용하는 귀속재산은 특별가격 또는 무상으로 할 수 있다”(제9조)	* 국회 통과안에 대한 이승만 대통령의 거부권 행사 과정에서 삭제
법인세	「법인세법 개정법률	“제1항의 규정에 해당하는 법인 중 그 기부행위가 학교경영을 고유목적으로 하는 법인에 대하여서는 수익사업에서 생하는 소득에 대하여 법인세를 부과하지 아니한다.”(제10조의1)	* 개정법률 제정 과정에서 학교 경영 법인에 대한 면세 추가 삽입

이러한 일련의 입법과정을 통해서 몇 가지 흥미로운 것들을 확인할 수 있다. 첫째로 「농개법」과 「귀재법」 등의 논의과정에서 사립학교를 경영하는 재단의 ‘공공성’에 대한 주장들이 제기되었고, 이것이 ‘문교재단(文教財團)’이라는 새로운 법적 규정과 여러 제도적 특혜조항의 신설로 귀결되었다는 점이다. 실제로 특혜조항을 정당화하고자 했던 사립학교 관계자들이 내세운 주요한 정당화 담론은 사립학교를 운영하는 재단의 재산은 사인(私人)의 것이 아니라 ‘공공의 재산’이라는 것,²²¹⁾ 따라서 사립학교 기반의 몰락은 국가적 손실이며, 이에 대한 특별한 대우 역시 당연하다는 것이었다.²²²⁾ 결국 사립학교재단들은 「농개법」과 「귀재법」의 처리 과정에서 자신의 ‘공공성’에 대한 기여를 강력하게 주장하면서 자신들을 일반 재단법인과는 차별화되는 ‘문교재단’에 대한 특혜조항들을 획득할 수 있었다.²²³⁾

221) 제헌국회의원이자 세브란스의과대학의 총장이었던 이용설(李容崙)의 말을 그대로 옮겨보자. “그리고 또 이 문교재단에 속하는 재산으로 말하면 이것 절대로 사유재산이 아닙니다. 이것은 공공(公共)한 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.”(“문교재단소유농지에대한특수보상법안 제1독회”, 「국회임시회의속기록 제11회 제5호」, 1951.6.6).

222) 흥미로운 것은 특혜조항에 대한 강력한 반대토론들 역시 ‘공공성’에 대한 요구를 근거로 했다는 사실이다. 이들은 교육과 교화, 후생시설 설치 등을 명분으로 재단을 설립, 이를 기반으로 ‘모리행위’를 하거나 정치판에 뛰어드는 세태를 비판하면서, 특혜조항들이 남용될 가능성을 방지하는 몇 가지 안전장치들을 마련하고자 했다.

대표적인 것이 「특별보상법」에 대한 조봉암(曹奉岩)의 개입이었다. 그는 문교재단을 사익추구의 수단으로 활용하는 행태를 막기 위한 조항의 필요성을 강력히 주장했다. 이러한 그의 주장은 특혜를 받은 문교재단의 해산 시 재산을 국고로 귀속시킨다는 내용의 제5조 조항으로 반영되었다(“문교재단소유농지에대한특별보상법안 제2독회”, 「국회임시회의속기록 제11회 제6호」, 1951.6.7).

223) ‘문교재단’이라는 용어는 ‘특별보상법’에서 명확히 정의되었다. 「특별보상법」의 제2조는

대단히 역설적이게도, 결과적으로 이러한 특혜조항들을 통하여 ‘비영리법인’으로서의 ‘문교재단’들은 동시대 다른 어떤 ‘영리조직’들보다 새로운 사회경제적 기회를 포착하는 데 유리한 위치에 설 수 있었다. 이들은 일반 지주들에 비해서 2배의 농지보상금을 받을 수 있었음은 물론, 귀속재산 불하 과정에서도 원칙적으로는 다른 사회집단에 비해 우선권을 보장받았다. ‘문교재단연합회’가 정부 수립 직후부터 지속적으로 주창한 요구사항들이 결과적으로 거의 모두 관철되었다. 물론 이러한 특혜조항들은 재단법인의 ‘비영리성’이라는 일종의 구속복(拘束服), 그리고 사립대학의 공공적 운영에 대한 사회적 요청을 기반으로 획득된 것이었지만 말이다.

둘째로 짚고 넘어갈 필요가 있는 사실은 일련의 법안 처리 과정에서 드러난 독특한 사립재단-입법부-행정부 사이의 정치적 동학이다. 단순화시켜 이야기 하면, 한편에서는 문교재단연합회와 한국민주당, 문교부의 정치적 관료들을 중심으로 문교재단에 대한 특혜조항을 옹호하고자 하는 시도들이 존재한다면, 다른 한편에서는 기재부와 상공부, 궁극적으로는 이승만 대통령이 이러한 특혜를 견제하고자 하는 개입이 지속적으로 대립하는 모습이 관찰되는 것이다. 행정부는 「농개법」, 「귀재법」, 그리고 「특별보상법」 모두에 대해 중개정법안을 발의하거나 거부권을 행사했고, 그 과정에서 문교재단과 관련한 주요 내용은 대폭 축소되거나 완전히 삭제되기 일쑤였다.

이러한 내용은 문교재단에 대한 처리과정이 또 다른 의미에서 대단히 정치화되어 있었다는 사실을 보여준다. 이승만은 「농개법」과 「귀재법」의 제정과정에서 한국민주당 등 야당세력과 지주계급의 이해관계가 반영되는 것에 대해 견제하고 있었고(박명림, 1996: 481-482). 이러한 맥락에서 한국민주당의 주요 활동기반으로 간주되었던 문교재단에 특혜를 부여하는 입법부의 결정에도 지속적으로 개입했던 것이다. 유사한 맥락에서, 사립대학재단에 대한 이승만 정부, 그리고 자유당의 견제는 1950년대 내내 여러 방식으로 다시 출현할 것이었다.

문교재단을 “유치원, 학교, 장학회 또는 교화사업을 경영하는 재단법인”으로 규정하고, 이들에 대한 특혜조항을 부여했다. 본래 「특별보상법」에는 ‘사찰’에 대한 내용이 제외되어 있었지만, 시행령 제정(1953.5.7) 과정에서 사찰 역시 ‘교화재단’에 포함된다는 조항이 삽입되었다(김성호 외, 1989: 753).

이러한 문교재단에 대한 특혜는 각종 후생·사회사업 관련 시설이나 재단과는 크게 대비된다. 「농개법」은 각종 후생기관의 자영 농지를 분배 대상에서 제외한다는 규정만을 포함하고 있었고, 특별보상에 대한 조항은 마련되지 않았다. 더구나 당시 대부분 영세한 규모였던 후생시설들이 이로부터 얻을 수 있었던 혜택은 그다지 크지 않았다.

2) 한국전쟁 전후 사립대학재단의 농지자산 집적

그렇다면 문교재단 관계자들은 이렇게 확보한 법적 특혜조항을 어떻게 활용했을까? 비록 농지매수 및 재분배가 임박해 있었지만, 그럼에도 문교재단에게만 제공되는 특혜가 확보된 상황에서, 문교재단 관계자 뿐 아니라 농지재분배를 목전에 둔 다른 많은 행위자들이 여기에 민감하게 반응하며 움직이기 시작했다. 특히 우여곡절 끝에 확보된 일련의 법적 특혜 조항은 문교재단 관계자들에게 새로운 운신의 기회를 제공해주었던 것이다.

우선 「농개법」에 명시된 농지의 용도변경을 통해서 재단 소유의 농지 중 일부를 분배 대상에서 제외시킬 수 있는 가능성이 존재했다. 향후 교사(校舍), 기숙사 및 교직원 사택, 실험장 등의 목적으로 활용할 계획을 인정받는다면, 해당 농지에 대해서는 지속적으로 소유권을 행사하면서 소작 관계를 유지하는 것도 가능했다(제6조 4항). 이러한 농지 용도변경은 비록 전체 소유 농지 규모에 비해서 비중이 크다고 할 수는 없었지만, 잘만 활용한다면 재단의 입장에서는 상당히 효율적인 방법일 수 있었다.²²⁴⁾

하지만 보다 중요한 것은 「농개법」에서 구체화된 문교재단 소유 농지에 대한 별도매수조항(제6조 5항), 그리고 학교 등에 대한 농지기부를 사실상 권장하는 규정(제27조 1항)이 지주들의 신규 재단 설립, 또는 기존에 설립된 재단에의 증여 행위를 촉진하는 효과를 낳았다는 것이다. 역으로 이는 문교재단 경영자의 입장에서는 자산 소유자들과의 협상을 통해 이들로부터 추가적인 기부를 확보하기에 대단히 유리한 기회가 형성되었음을 의미하기도 했다. 이렇게 재단경영자와 지주집단 양측의 이해관계가 적절하게 맞아 들어가며, 일부 문교재단들의 농지자산 규모는 「농개법」 통과 이후에도 상당히 확대되었던 것으로 추측된다.²²⁵⁾ 이러한 농지자산 확대는 일련의 입법을 통해 문교재단이

224) 하지만 용도변경에는 성공했지만, 한국전쟁기의 피난과 전후 복구의 과정에서 계획된 공사가 시행되지 못하는 경우 역시 다반사였다. 이 경우 때때로 농지 경작자와 재단 간의 분쟁이 뒤따라오기도 했다(「사용목적 변경 인허농지의 인허취소 보류결정에 관한 일」(1959.10.26.), 『조선대학서류철』(BA0232301)).

수도여자사범대학(이후 세종대학)을 설립했던 '재단법인 대양학원'의 사례도 주목할 만하다. 1949년 토지기부를 통해 재단 설립 이후, 해당 토지는 '임야' 및 '하천'으로 분류되어 농지개혁이 실시되지 않았다. 그런데 한국전쟁 이후 난민정착 및 개간 사업이 진행되었으나, 대양학원 측이 토지에 대한 소유권을 주장하고 나서면서 농민 측과 학원 측의 대립이 이어졌다. 해당 사건은 민주화 이후까지 이어지다가 미군 평택기지 이전을 앞둔 2004년에야 최종 타결됐다(김아람, 2019: 265-275).

확보한 또 다른 숨은 특혜조항이라 할 수 있었다.

이렇게 「농개법」 제정을 전후로 문교재단들이 상당한 농지자산을 추가로 확보하는 과정까지 일단락된 이후에야, 비로소 문교재단 소유 농지에 대한 분배 및 보상 과정이 진행되기 시작했다. 그렇다면 1950년대 초반 농지개혁을 통해 최종적으로 분배 대상이 되었던 사립대학재단 소유의 농지 규모는 어느 정도일까? 그리고 전체 농지개혁 과정에서 이러한 문교재단 소유 농지의 사회경제사적인 위상은 어느 정도로 가늠해볼 수 있을까? 기존연구에서는 주로 교육사·학교사의 맥락에 국한하여 농지자산의 의미를 살펴보는 경향이 있었지만, 역으로 농지개혁의 전체적 그림 속에서 문교재단 소유 농지의 사회적 의미를 평가해볼 필요도 존재한다. 아래에서는 몇 가지 자료를 통해서 개별 사립대학재단의 농지 보상 규모 및 그 전체적 위상을 개략적이거나 추정해보고자 한다.

먼저 한국농촌경제연구원에서 전국에서 30정보 이상(서울은 20정보 이상) 규모의 농지를 소유했던 지주 집단에 대한 보상실적을 정리한 『농지개혁시 피분배지주 및 일제하 대지주 명부』를 살펴보자(이하 『피분배지주명부』). 이 자료에서 파악된 개별 지주들의 분배 내역 중에서 사립학교, 그중에서 사립대학재단 소유 농지가 차지하고 있는 비중을 추려보는 것이 가능하다. 그리고 비록 제한된 표본이긴 하지만, 이를 통해 전체 피분배지주들 속에서 사립대학을 포함한 특별보상 대상 농지의 비중 및 위상을 확인해볼 수 있다.

225) 국가기록원에 소장된 각 대학재단의 기본재산 관련 자료들은 대부분 한국전쟁 발발 이후 작성된 것들이다. 따라서 농지개혁법 통과 전후의 시점에서 개별 대학 재단의 기본재산 변동과 이것이 지주들의 새로운 대응전략과 맺는 관계를 확인하는 것은 쉽지 않다.

다만 ‘농개법’ 통과 이후 급증하는 농지기부와 재단 설립에 대한 문제의식은 국회 내 논쟁에서도 나타나고 있었다. 예컨대 ‘특별보상법’의 적용 대상에 대한 국회 토론회 과정에서 박만원(朴晩元) 의원 등은 “본 법에서 문교재단이라 함은 농지개혁법 시행일 이전에 학교경영을 위하여 합법적으로 설립된 재단법인으로써 대통령령으로 지정한 법인을 말한다”(제2조)는 수정안을 제출한다. “농지개혁 실시 당시에 있어서 농지개혁에 어떻게 하면 국가에 매상되는 것에 모면할까 하고 재단을 설립하니 무엇을 하니 상당히 문제”였기에 “이러한 불순한 동기에서 나온 것을 배제해 버리자는 것”이 이들의 주장이었다(“문교재단소유농지에대한특별보상법안 제2독회”, 『국회임시회의속기록 제11회 제6호』, 1951.6.7)

〈표 3-4〉 피분배지주 유형별 보상 건수, 면적, 보상석수

구분	건수	면적 (정보)	보상석수 (正租石)
사립학교 전체	91	9,239	292,950
(사립대학 관련)	(26)	(4,057)	(125,360)
사찰, 교화향교재단, 육영학술재단	40	4,508	168,412
소계	131	13,747	461,362
농장/영리법인	28	3,683	82,083
피분배 지주 전체	1,412	82,251*	2,400,192**

- 출처: 한국농촌경제연구원(1985)의 자료 재구성

- 주: *총 1,398건(14건 미상), **총 1,374건(38건 미상)

구체적인 결과는 〈표 3-4〉와 같다. 한국농촌경제연구원(1985)에서 파악한 30정보 이상 전체 피분배지주 소유의 농지에 대한 분배는 약 1,400여 건으로, 총 분배면적은 약 82,251정보, 보상석수는 약 240만 석 규모이다. 그중에서 각급 학교를 경영하는 사립학교재단을 비롯해 각종 공익재단, 향교재단 및 사찰의 명의로 분배된 농지는 총 131건으로, 13,747정보, 보상석수 461,362석의 규모이다. 이는 전체 건수의 약 9%, 전체 분배 면적의 16.7%, 보상석수의 19.2% 수준에 달한다.

그중에서 지주명이 사립고등교육 기관 및 그 운영재단 명의로 되어 있는 분배 내역을 따로 추려보면 〈표 3-5〉와 같다. 총 26건의 분배 내역은 4,057정보, 125,360석 규모로, 위에서 파악한 학교, 재단, 사찰 명의 분배 건수의 약 19.8%, 분배면적의 약 29.5%, 산출석수의 약 27.1%를 차지한다. 재단 농지 보유 규모의 편차 역시 상당하여 50정보 수준부터 700정보 이상까지, 보상석수 규모 역시 1,000석 미만에서 1만 석 이상까지 분포되어 있다. 해당 보상석수는 전체 농지면적의 연간 산출량을 기준으로 한 것으로, 문교재단의 경우 해당 보상석수를 기준으로 농림부 발급 일반 지가증권을 받았고, 이에 더해 「특별보상법」에 근거하여 문교부에서 발급한 특별 지가증권을 받을 수 있었다.²²⁶⁾

226) 따라서 개별 사립대학재단이 실제 수령했던 총 지가증권 보상석수는 『피분배지주명부』에 기재된 수치의 2배에 해당했을 것으로 추정된다. 일부 사례를 통해 이를 확인할 수 있는데, 연희대학교의 경우 농림부와 문교부 발급 지가증권 각각 6,469석을 더해 총 12,939석을 발급받았다. 「문교재단 귀속재산(대지) 매수 신청에 관한 추천의 건」(1952.1.29.), 『재단법인연세대학교서류철』(BA0231011). 세브란스의과대학의 경우, 농림부와 문교부 증권 각각 5,582석, 총 11,165석의 증권을 발급받았다. 『연세대학교수시검열감찰보고』(BA0015234), 43쪽. 다른 재단의 사례 역시 이와 유사했을 것이다.

다만 『피분배지주명부』의 기록이 모두 정확한 농지 분배내역을 보여준다고 할 수는 없으며, 학교사 기록과 차이가 있는 경우도 존재한다. 예컨대 동국대학교 학교사는 동국학원이 농림부 지가증권 5매(6,788석)과 문교부 발행 지가증권(5,762석), 총 12,550석에 대한 보

〈표 3-5〉 고등교육 관련 재단법인 소유 농지 분배 사례

피분배 지주	대표자 성명	피분배면적(정보)			보상석수 (正租石)	비고
		논(畓)	밭(田)	합계		
한국대학	한관섭	136.4	41.6	178	5,208	-
성균관대학	조동식	176.4	2.1	178.5	8,268	-
사회교육협회 유지재단	조동식	121.2	40.5	161.7	3,711	동덕여자대학 후원재단
재단법인우암재단	정일형	41.2	73.5	114.7	1,886	중앙신학교
우석학원	김두수	103.8	4.1	107.9	1,781	수도의과대학
재단법인동국학원	이종옥	270.7	7.6	215.3	3,230	동국대학교
동국학원	-	27.5	2.1	29.6	1,176.8	동국대학
세브란스대학	이용설	131.2	14.6	145.8	5,582	-
동은학원	김충식	268.2	34.6	302.8	6,132	세브란스의과대학 후원재단
연세대학교	백낙준	122.6	31.9	154.5	6,469	-
유학학원	아펜젤러	172.5	111.9	284.4	9,532	이화학원 전신
재단법인동덕학원	이경세	232.3	59.8	292.1	11,299	동덕여자대학
재단법인선린회	-	36	15.2	51.2	852.7	재단법인 성균관대학으로 통합
대성학원	김원근	244.2	157.5	401.7	14,484.8	청주대학
재단법인대구대학	-	42.2	10.5	52.7	2,562	
	-	8.9	0.1	9		
	-	0.8	5.7	6.5		
	-	11.4	2.7	14.1		
	-	2.9	1.7	4.6		
	-	54.2	16.7	70.9	3,229	
동아학숙	정재환	195.2	20.2	215.2	11,573	동아대학
부산대학후원회	박성준	43.2	3.4	46.6	1,983	부산대학
서라벌예술학원	이윤영	34.8	11.9	46.7	1,438	서라벌예술 초급대학
재단법인서울여자학원	-	136.9	-	136.9	3,783.6	수도여자사범대학
재단법인행림학원	김경진	362.2	381.5	743.7	17,009.7	동양대학관
재단법인국민대학	최범술	86.9	4.9	91.8	4,169	

- 주석

- 1) 한국농촌경제연구원(1985)을 기초로 작성
- 2) 전국에서 30정보 이상(서울은 20정보 이상)의 농지 분배 대상이 된 지주들의 명단 중 고등교육 관련 재단 자료들을 정리한 것 (1정보=3,000평).
- 3) 비고란은 필자가 기입

그런데 『농지개혁시 피분배지주 및 일제하 대지주 명부』가 사립대학재단들의 농지 분배내역 전체를 보여준다고 보기는 어렵다. 학교사를 통하여 상당한 규모의 농지소유가 확인되지만 누락되어 있는 경우, 또는 소유 농지 중에서

상을 받았다고 기록한다(『동국대학교 백년사1』, 224). 학교사에 기록된 농지들이 형식적으로는 개별 사찰 명의로 등기되어 있어 『피분배지주명부』에서는 동국대학 소유 농지로 기재되지 않았을 가능성이 있다.

일부에 대한 내역만 기재되어 있는 경우가 존재하기 때문이다. 그중 확인되는 사례 몇 가지를 가용한 자료를 동원하여 추가로 살펴보자. 가장 주목할 만한 것은 고려대학교의 사례다. 학교사에 따르면, 기존의 보성전문학교재단 및 중앙학원재단이 보유한 농지에 더해, 김연수, 이활, 김상만 등이 해방 이후 전라도 일대의 산출량 약 4,400여 석 규모의 농지를 추가로 중앙학원에 출연했다. 결과적으로 1949년 6월 기준 재단법인 중앙학원이 보유했던 전국에 산재된 토지재산 중 전답 형태의 자산은 약 470만 평(답 약 440만 평, 전 약 29만 평), 약 1,568정보 규모에 달했다(『고려대학교100년사Ⅱ』, 20-21). 해당 농지 중 대부분이 분배 대상에 포함되었을 것으로 추정되는데, 확인되는 자료에 따르면 총 보상석수는 농림부 증권만 61,971석으로 당시 문교재단 중 최대 규모였다.²²⁷⁾ 재단법인 숙명학원의 경우, 식민지기 구 황실로부터 받은 황해도 재령군, 신천군, 경기도 파주군 일대 약 280만여 평의 전답을 보유했으나, 해방 이후 38선 이북 지역의 토지를 상실하면서 농지 규모가 30만여 평으로 축소됐다(『숙명 100년』, 240, 313-314). 농지개혁 과정에서 숙명학원이 지급받은 문교부 지가증권은 전체 약 3,700여 석 규모였을 것으로 추정된다.²²⁸⁾

1947년 설립된 재단법인단국대학은 조희재의 약 80만여 평 토지 기부를 통해 구성되었고, 그중 대부분의 농지가 분배 대상에 포함되었다. 1951년 10월 당시 재단법인단국대학의 보상 면적은 전답 약 78만여 평, 총 보상석수는 농림부 증권 약 2,066석, 문교부 증권을 합하여 약 4,233석 규모였다(『단국대학교 70년사 2권』, 19-21). 조선정치대학(건국대학교의 전신)의 사례를 보면, 1948년 황해도 연백군 전답 약 26만 평을 바탕으로 ‘재단법인조선정치학원’이 설립되었고, 1949년 ‘조선정치대학관’에서 4년제 ‘조선정치대학’으로 승격하는 과정에서 전라북도 고창군 등 소재의 농지 및 임야 약 52만여 평을

227) “기본재산 전환 허가 신청에 관한 건”(1951.12.8.), 『재단법인중앙학원서류철』(BA0232306). 해당 농지들은 고려대학교의 운영주체인 재단법인 중앙학원에 출연된 것이었으나, 법적인 소유권자 명의를 김성수를 비롯한 고창 김씨 일가족으로 되어있었던 것으로 보인다. 예컨대 1954년 중앙학원에서 56,523석 규모의 문교부 발급 지가증권을 농림부 지가증권으로 교환하고자 신청하자, 문교부에서는 지가증권을 교환하는 대로 재단 소유로 명의를 변경할 것을 전제로 그 승인을 검토했다. “재단법인 기본재산(지가증권) 교환인가신청의 건”(1954.9.15.), 같은 서류철.

이는 중앙학원에 귀속되는 농지로 인정, 문교부 지가증권을 발급받은 경우에도 명의상 소유권자는 개인 지주였음을 보여준다. 『피분배지주명부』에 중앙학원 재단 소유 농지가 누락되어 있는 것도 이와 같은 사정을 반영했을 것이다.

228) “재단법인 기본재산 전환인가 신청의 건”(1955.1.19.), 『숙명학원관계철(1)』(BA09266638).; “재단법인 숙명학원 기본재산 처분인가 신청의 건”(1958.1.17.), 『숙명학원관계철(2)』(BA0926639).

추가로 기증받았다. 이 역시 대부분이 농지 분배 대상에 포함되었는데, 농림부와 문교부 증권을 합하여 약 13,000여 석에 해당하는 지가증권을 발급받았다(『건국대학교 70년사 3(상)』, 36-37, 61-62)²²⁹⁾. 김연준의 주도로 1948년 설립된 ‘재단법인한양공과대학’은 설립 당초부터 그가 경영하던 ‘한양공업주식회사’, ‘삼성무역주식회사’ 등의 주식 재산이 기본재산의 주를 이루는 다소 독특한 사례였는데, 여기에 더해 부친 김병완으로부터 양도받은 평택군 소재 전답 및 임야 약 29만여 평을 보유했다(『한양학원 50년사 I』, 97-102). 이 역시 대부분 농지 분배 대상으로 포함되어, 보상석수 962석 규모의 농림부 지가증권을 발급받았다.²³⁰⁾ 위의 사례들을 간략히 정리하면 아래의 <표 3-6>과 같다.²³¹⁾

<표 3-6> 기타 사립대학재단 소유 농지 분배 사례

재단/대학명	농지 규모	보상석수	비고
재단법인 중앙학원 (고려대학교)	답 4,409,316평, 전 295,980평 (약 1,568정보)	61,971석* (농림부 증권)	(농지 규모 1949년 6월 기준)
재단법인 단국대학 (단국대학)	전답 780,508평 (약 260정보)	2,066석 (농림부 증권) 2,066석 (문교부 증권) 총 4,233석	(농지 규모 1951년 10월 기준)
재단법인 조선정치학원 (조선정치대학)	답 490,246평 전 22,893평 (약 171정보)	총 약 13,000석 (농림부/문교부 합계)	(농지 규모 1949년 9월 기준)
재단법인 한양공과대학 (한양공과대학)	답 206,546평 전 66,439평 (약 91정보)	962석 (농림부 증권) 962석 (문교부 증권)	(농지 규모 1948년 3월 기준)
재단법인 숙명학원 (숙명여자대학)	전답 약 30만 평	약 3,700석* (문교부 증권)	-

* 동일 타 부처 발급 지가증권이 있었을 것으로 추정됨.

229) “기본재산 전환 인가 신청의 건”(1953.5.5.), 『건국대학원서류철』 (BA0232311)

230) “재단법인한양공과대학 기본재산 전환 인가 신청의 건”(1951.3.15.), 『재단법인한양학원 서류철』 (BA0231024).

231) 위에서 언급한 사례들 이외에도, 1) 학교재단에 출연된 농지이지만 소유권자 명의를 여전히 특정 개인 혹은 타 법인 앞으로 되어있었던 경우, 또는 2) 애초에 기부자가 전체 농지 소유권을 재단 명의로 이전하는 것이 아니라 소작료를 징수할 수 있는 수조권만을 기부하거나 징수한 소작료 수입만을 기부 약정하는 사례, 3) 지가증권 발급 이후 사후적으로 사학재단에 출연한 경우 역시 존재했을 것이다.

예컨대 2)의 경우 앞서 살펴본 하원준의 연희대학교에 대한 함안농장 기부 사례가 대표적이다. 3)의 경우 성균관대학은 종합대학 승격을 시도를 계기로 각도 향교재단에서 기본재산 총액의 3할을 출연하여 재단을 보강하기로 결의했고, 이에 따라 총 31,982석 규모의 지가증권(농림부/문교부 합계)을 출연받았다(『성균관대학교사』, 234-236). 이러한 내용은 『피본배지주명부』를 통해서도 정확히 파악하기 어렵다.

참고할 수 있는 또 다른 자료들은 보다 집합적인 수준에서 집계된 통계자료들이다. <표 3-7>에서 볼 수 있듯, 이러한 통계들은 작성의 시점, 주체에 따라 집계방법 및 수치에 상당한 차이가 존재한다. 하지만 자료들을 종합해보면 농지개혁 당시 문교재단 소유 농지의 위상에 대해 개략적인 모습을 파악해볼 수는 있다. 「농개법」을 통해 분배 대상으로 지정된 전체 농지 약 32만여 정보 중에서 각종 문교재단 소유 농지로 분류되었던 것은 약 2만여 정보 이내로 전체 분배 농지 면적의 약 6%를 차지했다. 『농지개혁사』 자료 및 『재정금융의 회고』 자료들을 통해 추정해보면 전체 보성석수 및 보상액을 기준으로 문교재단 및 사찰 소유 농지는 전체의 약 8% 내외를 차지했다.²³²⁾ 『문교개관』은 1958년까지 분배 대상이 된 고등교육 관련 문교재단의 농지 면적을 약 5,869정보, 총 보상석수를 360,617석으로 파악하는데, 이는 앞서 『피분배농지명부』 및 기타 사립대학재단 소유 농지 사례를 통해 살펴본 결과와 크게 벗어나지 않는다.²³³⁾

232) 물론 이러한 수치는 다소 과장되어 있다. 농지개혁법 통과 이전에 지주에 의해 사전 방매된 농지는 이러한 집계에서 대부분 제외되어 있기 때문이다. 지주들의 농지 사전방매 규모 및 그 양상에 대해서는 홍성찬(2001: 189-206), 김종규(1996: 160-170)를 참조.

233) 앞서 연희대와 세브란스의대의 사례에서 보았듯 『피분배지주명부』에 기재된 보상석수는 지가증권 발급 기준액에 해당하며, 이에 근거하여 농림부 발급 지가증권에 더해 동일 액수의 문교부 발급 특별 지가증권이 추가로 발급되었다. 그에 비해 『문교개관』이나 『재정금융의 회고』, 『농지개혁사』 등의 기록은 문교부 증권을 포함한 전체 보상석수를 기재한 것으로 자료 성격의 차이가 있다. 『피분배지주명부』와 여타 자료 사이에 존재하는 문교재단 보상석수의 편차는 이러한 집계기준의 차이에 따라 이해될 수 있다.

〈표 3-7〉 문교재단 소유 농지 관련 통계자료 비교

자료		『농지개혁사』	『재정금융의 회고』	『문교개관』	〈경향신문〉	『피분배 지주명부』**
총 분배 면적 (매수농지 상황)		317,352정보 (1961년 말 현재)				82,251정보
총 보상석수 (지가증권 발급/ 일반보상)		11,832,400석 (1957년 말 현재)	10,797,684석 (농림부 총 발급)	-	-	2,400,192석
총 보상액 (일반보상)		1,654,901,713원 (1961년말 현재)	15,243,515,144환	-	-	-
문교재단 소유농지 특별보상	사립 학교 전체	649,660석/ 304건	-	-	4,1408,484명 (13,802정보) 초등 1,012,710명 (건수 미상) 중등 27,394,129명 (62건)	9,239정보/ 292,950석/ (91건)
	(고등 교육 기관)	-	-	17,608,092명 (5,869정보)/ 360,617석/ 433,232,727환	13,001,654명 (4,333정보/ 22건)	4,057정보/ 125,360석/ (26건)
	교화 재단*	향교재단 (117,958석/38건) 사찰 및 불교재단 (130,447석/350건) 종교재단 (61,931석/44건) 기타재단 (59,101석/39건)	-	-	15,481,436명 (5,160정보/ 44건)	4,508정보/ 168,412석/ (40건)
	소계	1,019,110석/ 145,200,000원 (총 775건)	934,706석/ 1,337,943,377환	-	56,889,929명 (18,963정보)	13,747정보/ 461,362석/ (131건)

* 사찰, 향교, 종교, 기타 재단 등/ ** 30정보 이상 보유 대지주 대상 집계

- 주: 1원=10환, 1정보=3,000평으로 환산

- 출처: 김성호 외(1989: 630-631, 742-754); 재무부(1958: 160-164); 문교부(1958: 195);
경향신문(“교육재단의 소유토지, 총계 만구천정보”, 1949.12.17.);
한국농촌경제연구원(1985).

이러한 내용들을 바탕으로 우리는 농지개혁 국면에서 문교재단, 특히 사립 대학재단들의 중요성에 대해서 몇 가지 잠정적인 결론을 내려 볼 수 있다. 전체 피분배농지를 놓고 보더라도 이들 문교재단 소유의 농지는 결코 무시할 수 없는 비중을 차지하고 있었다. 특히 30정보 이상 대지주 집단에 국한해 보았을 때, 문교재단 소유 농지의 중요성은 더욱 두드졌다. 재단에 대한 농지 기부의 동기가 어떠한 것이었건 간에, 문교재단은 막대한 규모의 농지자산이 집적되는 용기(container)였고, 또 이렇게 집적된 농지자산이 재단을 통해서 다른 형태의 자원으로 전환되는 통로로서 기능하고 있었던 것이다. 이러한 경제적 기능이 문교재단이라는 ‘비영리법인’, 더구나 일련의 입법과정을 통해 막대한 특혜를 보유한 조직의 소유였다는 사실은 매우 흥미롭다. 농지개혁과 귀속 재산 불하를 통한 지주의 산업자본가로의 전환 과정에서, 문교재단들은 가장 유리한 위치를 점유하고 있는 사회조직 중의 하나였다.

4. 귀속기업체 불하와 사립대학재단의 기업 운영

1) 귀속기업체 불하와 자산 전환

「농개법」을 통해 예정되어 있던 농지 자산의 매수 및 지가증권의 발행은 전쟁이 낳은 사회적 혼란상을 배경으로 진행되었다. 「농개법」 통과 당시에는 1950년 5월 31일 이내까지 완료될 예정이었던 지가증권의 교부는, 한국전쟁 발발로 인해 부산 피난 후에야 다시 시작될 수 있었다. 게다가 문교재단 소유의 농지에 대한 지가증권 교부는 이보다 훨씬 늦어져서, 「특별보상법」 제정 이후인 1951년 8월 20일이 되어서야 실시되었다.²³⁴⁾ 하지만 지가증권 교부 이후에도 거쳐야 할 단계는 여럿 남아있었다. 농림부가 발행한 일반지가증권에 대한 보상금 지불은 지연되기 일쑤였고, 많은 지주들은 전시 인플레이션으로 교환가치가 떨어진 지가증권을 대거 방매처분하기도 했다(김성호 외,

234) “문교재단지가증권교부에관한건”(농지제894호, 1951.8.20.). 한국농촌경제연구원(1984: 179-180)에서 재인용.

1989: 744-754).²³⁵⁾ 게다가 문교재단이 「특별보상법」을 통해 추가로 확보한 문교부 발행 지가증권은 귀속재산 불하 용도로만 사용할 수 있었기 때문에, 이러한 유연한 활용조차 쉽지 않은 상황이었다. 대규모 농지자산을 다른 형태의 자산으로 전환하는 과정은 이처럼 여러 위험(risk)으로 가득 차 있었다.

지가증권의 발급 및 경제적 보상의 과정은 역으로 사립대학재단들이 자신들의 소유 농지에 대한 통제권을 상실하는 과정이기도 했다. 이는 ‘부재지주’로서의 대학재단의 성격에도 근본적인 변화가 불가피했음을 의미하는 것이었다. 소작지로부터 거두어들이는 수입은 더 이상 재단의 경제적 기반이 될 수 없었다. 동시에 자산 출연을 계기로 재단 업무에 관계하고 있었던 기부자들과 과거 그들 소유의 농지를 이어주던 갖가지 사회적 관계 역시 한국전쟁과 농지개혁의 와중에 상당부분 소멸되었다(정진상, 2000). 농지 자산에 뿌리박고 있었던 재단의 경제활동, 이사진의 권력구조, 재단의 사회적 위신이 그 존립 근거를 잃어버린 상황에서, 사립대학재단의 새로운 존재양태를 모색해야만 하는 상황이었다.

농지 자산을 상실하는 대신 지급받은 지가증권은 당시 문교재단들이 의존할 수 있었던 가장 주된 자금원 중 하나였다. 지가증권 및 보상금은 1952년에서 1957년의 기간에 집중적으로 문교재단에게 지급되었는데, 이는 부산으로의 피난과 임시교사 설치, 전후 피해 복구 등 전시의 긴급한 필요에 따라 활용할 수 있는 유용한 자원이었다. 하지만 보상금의 가장 주된 사용처는 따로 있었는데, 문교재단들은 지가증권을 주로 재단의 신규 재산을 매입하는데 투자하고 있었던 것이다.²³⁶⁾ 특히 귀속기업체의 불하를 통한 지속가능한 수익기반의

235) 그나마 문교재단에 대한 지가증권 지불 사정은 나은 편이었던 것으로 보인다. 당대 신문 기사들은 문교재단들의 로비 등에 힘입어, 문교재단 소유 농지에 대한 지가증권 보상금이 일반 지주들에 비해 보다 신속하게 지불되었음을 짐작케 한다. “휴지화된 지가보상제에 물의”, 『동아일보』 1953.10.12. 특히 문교부 장관의 추천을 받아 전체 보상금을 일시불로 지급받는 것 역시 문교재단의 유리한 점이었다.

이를 주도면밀하게 활용한 사례는 고려대를 경영한 재단법인 중앙학원에서 찾아볼 수 있다. 중앙학원은 이사였던 김연수 및 일가 소유 농지에 대한 농림부 지가증권(14,874석 규모)을 재단법인 중앙학원 명의로 변경하는 대신, 그 보상금을 문교부 장관의 추천을 통해 일시불로 지급받았다. 이후 해당 보상금은 중앙학원이 불하받은 전주방직사 설비투자에 활용되었다. 보상금 지불이 지연되고 전후 인플레이션이 지속되는 상황에서 개인 명의 지가증권을 신속히 자금화, 재단 소유 기업체에 투자하는 전략이었다. “농지보상금 일시불 추천에 관한 건”(1954.1.20.), 『재단법인중앙학원서류철』 (BA0232306).

236) 『문교재관』에서는 농지 분배의 대상이 된 고등교육 재단 소유의 농토를 총 약 1,700만 평, 보상수량은 약 36만 석, 보상액 약 4억 3천만 원으로 파악했다. 또한 이러한 보상액의 사용처에 대해 재산 매입비에 298,607,035원(69%), 학교 시설확충에 64,862,296원(15%),

확보는 문교재단들에게는 매우 중대한 과업일 수밖에 없었다. 따라서 우선적인 과제는 ‘특별보상법’ 등을 통해 확보한 문교재단의 귀속재산 불하 및 운영에 대한 특혜를 더욱 명확히 함으로써 새로운 자산 확보의 가능성을 더욱 높이는 일이었다.

문교재단의 기업체 운영에 관한 법적인 특혜는 1952년의 「법인세법」 개정을 통해서 마련되었다. 사립학교재단이 운영하는 수익사업에 대한 면세의 필요성을 집요하게 설득한 끝에 “기부행위가 학교경영을 고유목적으로 하는 법인에 대하여서는 수익사업에서 생하는 소득에 대하여 법인세를 부과하지 아니한다.”(제10조 1항)는 조항이 새롭게 삽입된 것이다.²³⁷⁾ 결과적으로 문교재단들에게는 다른 어떤 영리기업 또는 비영리법인에 비해 훨씬 큰 폭의 세제 혜택이 주어졌고, 조세 부담으로부터 자유로운 ‘비영리’ 문교재단은 어떤 의미에서는 영리기업을 운영하기에는 가장 효율적인 조직이 되어버리는 역설적인 상황이 도래했다.

또 다른 쟁점은 문교재단에게 우선권이 주어지는 귀속재산의 범위에 대한 내용이었다. 「특별보상법」에는 귀속재산 불하 입찰 시 문교재단에게 우선권이 주어진다는 조항이 포함되어 있었지만, 그러한 우선권이 통용되는 재산의 범위가 어디까지인지는 다툼의 여지가 존재했던 것이다. 문교재단연합회 측은 정부에 공장, 광산 등 모든 수익기업체 불하 과정에서 경쟁 입찰 없는 불하를 보장할 것을 요구하고 있었다. 이러한 특단의 대책 없이는 귀속재산을 노리고 달려드는 ‘모리배(謀利輩)’들과 경쟁하는 것이 불가능하다는 것, 그리고 문교재단이 수익자산을 확보하지 못할 경우 거꾸로 학교 운영 자체를 통해 수익을 얻고자 하는 ‘모리성’이 강해질 수밖에 없다는 것이 이들의 논리였다.²³⁸⁾ 하지

기타 법인 및 학교 운영관계비에 69,763,396환(16%)을 지출했다고 각각 집계하고 있다(문교부, 1958: 195).

237) 당시 ‘법인세법’ 개정을 둘러싼 국회 내의 토론이 사학관계자와 산업자본가 사이의 대립 구도를 보여준다는 것은 대단히 흥미롭다. 당시 이화상사주식회사를 이끌며 경남지역 생사 생산을 주도하던 김지태(金智泰) 의원은, 산업에 대한 세금이 과중한 상황에서 “교육사업에 있어서 전액을 면세한다고 하면 이러한 조건을 들어서 전 기업체가 교육체로 돌아가고 집결될 것”이라며 반대 의사를 분명히 했다. 이에 대해서 박철웅(朴哲雄, 조선대학교 학장), 이춘기(李春基, 재단법인화성학원 설립자 및 문교재단연합회 관계자), 윤택중(尹宅重, 전주명륜대 학장) 등은 세제 상의 특혜가 존재하지 않는다면 사학의 재정이 붕괴할 것이라며 응대한다(「법인세법 중개정법률안」, 「국회임시회의속기록 제14회 제27호」, 1952.11.22).

238) 임세화는 정치적으로 해방되었지만 경제적으로 대단히 혼란했던 해방 이후 공간에서, ‘모리배’라는 용어가 경제문제를 ‘민족’이라는 프리즘으로 바라보는 도덕적 헤게모니 구축 전략을 잘 보여준다고 지적한다(임세화, 2017: 346). 문교재단연합회는 국가의 공기(公器)인 학

만 농림부와 상공부를 중심으로 결정된 지주전업(地主轉業) 방침은 오히려 문교재단의 우선권 범위를 주의 깊게 제한하는 것이었고, 우선권은 학교의 특수한 실험실습과 관련한 기업체, 문화시설과 관련한 기업체, 그리고 소규모 재산과 부동산 등의 범위 내로 국한되었다.²³⁹⁾ 이는 문교재단 측이 요구했던 무제한적 우선권과는 거리가 먼 것이었다.

이렇게 당초 기대에 미치지 못하는 조건 속에서도, 문교재단들은 가용한 자원들을 동원하여 개별적으로, 또는 공동으로 기업체 불하 경쟁에 적극적으로 참여했다. 가장 먼저 가시화된 것은 문교재단연합회 차원의 공동 기획으로서, 문교부와의 교섭을 통해 국정교과서의 생산과 판매를 전담하는 ‘문교서적주식회사’를 설립한 것이었다. 국가주의적 교육의 상징과도 같은 국정교과서의 생산 및 판매를 사립학교재단의 연합체가 전담하고, 여기에서 발생하는 수익을 공동으로 분배한다는 독특한 아이디어는 이미 1949년 문교재단연합회의 창설 시점에서부터 제기되어 온 것이었다. 이것이 유네스코/윌크라(UNESCO/UNKRA)의 설비 원조에 더해, 총 53개 문교재단이 30억 원의 자본을 공동으로 출자하면서 1952년에 비로소 결실을 맺었다. 이러한 문교서적주식회사 설립을 주도했던 것은 역시 상대적으로 규모가 컸던 사립대학재단들이었다.²⁴⁰⁾

하지만 문교서적주식회사 운영에서 나오는 수익을 공동 분배하는 것만으로 사립대학재단의 운영을 이어나가는 것은 불가능했다. 역량을 갖춘 문교재단들은 개별적으로 귀속기업체 불하 입찰에 참여하거나, 귀속재산 이외의 다른 기업체들을 매입하기 위한 사회적 경쟁에 뛰어들었다. 귀속기업체의 경우, 입찰이 본격적으로 진행되기 시작한 1952년에 기업체의 매입 및 기본재산 편입을 신청한 학교재단이 이미 총 76개에 달할 정도로 경쟁은 치열했다. 다른 경쟁자에 대한 우선권을 원천적으로 보장받지는 못했던 문교재단들은 복수의 재단

교 재단을 ‘모리배’로부터 지켜야 한다는 명분으로 특혜조항을 요구했으나, 역설적으로 1950년대 이후 사립대학재단 자체의 ‘모리성’에 대한 비판이 높아졌다. 이에 대해서는 4장에서 후술한다.

239) “사립학교의 구체책”, 『동아일보』, 1953.11.12; “□□의 농개시행령 초안”, 『경향신문』, 1950.2.25; “문교재단의 특권시대”, 『경향신문』 1953.5.8; “위기에 직면한 사학”, 『동아일보』, 1954.2.22; “존폐기로 선 사립학교 재단”, 『경향신문』, 1953.11.6; “우선권 악용 단속”, 『경향신문』, 1953.5.14.

240) 창립주주로 참여한 52개 문교재단 중 대학재단은 총 15개였고, 이들 15개 재단이 총 출자금 30억 원의 40%를 부담하고 있었다. 문교서적주식회사에 설립 및 초기 운영에 관한 내용은 국정교과서주식회사삼십오년사편찬위원회(1987: 80-129), 손인수(1994a: 348-353)를 참조.

이 자본금을 합쳐 공동으로 매입에 참가하는가 하면, 기존에 귀속기업체를 관리하고 있던 경영진과 합자하고 이들의 명의를 앞세워 불하 신청을 하는 등, 불하 가능성을 극대화하기 위한 다양한 시도를 했다. 여기에서도 사립대학재단들은 주도적인 위치에 서 있었다.²⁴¹⁾

그렇다면 살펴보아야 할 하나의 문제는 귀속재산을 문교재단 소유의 기업체로 불하받고자 하는 시도들이 얼마나 성공적이었는지, 그리고 재단의 경제적 운영은 그 과정에서 어떠한 변화를 겪었는지의 문제일 것이다. 그런데 당시 사립대학재단들의 기업체 불하 실적에 대해서 명확한 그림을 그리기는 쉽지 않다. 개별 대학들이 자체 발간한 대학사에서도 이러한 기업체 불하 및 운영에 대해서는 상세한 내용을 남기지 않는 경우가 많기 때문이다. 따라서 여기에서는 문교부 당국과 각 재단이 주고받은 기본재산 전환 인가서류 및 예산내역 서류 등 다른 가용한 자료들을 활용하여 1950년대 대학재단의 기업체 확보 및 수익자산 운영 형태를 조금 더 자세히 들여다보고자 한다.

〈표 3-8〉 1950년대 대학재단 소유 기업체 및 수익재산 사례

재단(대학)	유형	기업체 및 수익재산	불하 및 매입 연도	비고
재단법인 중앙학원 (고려대학교)	면직공업	전주방직사*	1952	전주방직주식회사와 공동 불하/ 1954년에 재단 소유로 전환
	주식배당	문교서적주식회사	1952	
		한국인쇄	-	
		경성방직사	-	
재단법인 연희대학교 (연희대학교)	면직공업	대동방직주식회사*	1953	재단법인삼흥학원 외 2개 재단, 구 고려방직 이사진과 합자, 공동불하-경영
	주식배당	문교서적주식회사*	1952	
재단법인 세브란스 의과대학 (세브란스의과대학)	제염업	천일염전*	1953	경기도 화성군 마도면 소재
재단법인 이화학당 (이화여자대학교)	농장	천혜(天惠)농장*	1955	
	주식배당	문교서적주식회사*	1952	

241) “109건이 도달, 문교재단보상신청”, 『동아일보』, 1952.5.19. 당시 귀속기업체 불하의 전반적인 행정처리과정, 기업체 불하를 둘러싼 사회적 경쟁의 양상 등은 공제욱(1993: 69-119); 이대근(2015: 499-540)등을 참조. 『한국교육십년사』는 특히 “대학설립기성회간 부들이 기성회 명칭 하에 적산 입수에 광분한 사실이 있었다”고 이것이 ‘학원의 기업화 문제’를 낳았다고 서술한다(한국교육십년사간행회, 1960: 96).

재단(대학)	유형	기업체 및 수익재산	불하 및 매입 연도	비고
재단법인 대구대학 (대구대학)	여객운수	경북여객자동차 주식회사*	1951	재단법인대구대학, 경북향교재단 소유 지가증권으로 불하
재단법인 대성학원 (청주대학)	수리조합	청미(淸美)수리조합 (土建社)	-	
	제조업	웅기공장	-	(1958년 매각)
		충북고무공업사*	1953	
	석유산업	충북석유주식회사*	1953	(1958년 매각)
	면직공업	남북면업주식회사 조치원공장*	1955	귀속기업체 불하
		목포면업공사*	1957	귀속기업체 불하
		장항면업공사*	1957	귀속기업체 불하
재단법인 동덕여학원 (동덕여자대학)	상업·유통	남선(南鮮)상업 주식회사*	1957	
	주식배당	동아산업주식회사	-	(1958년 매각)
	모직공업	동덕모직주식회사*	-	
	제약업	조흥제약공업주식회사*	1954	귀속기업체 불하
재단법인 한양공과대학 (한양공과대학)	주식배당	문교서적주식회사*, 고려노트주식회사*, 대동연필공업*	1952	
	토목·전기· 자동차 공업	한양공업주식회사	-	(1948년 설립 당시 기본재산/ 이후 김연준의 추가 출연)
	무역업	한양공업상사	-	
재단법인 단국대학 (단국대학)	증권업	한양증권	-	
	제염업	단국제염공사*	1952	충북 괴산, 충남 홍성 소재 염전
	광업	금은광, 철광, 세륨광석 등	1957	장형(張炯)의 개인 소유 광산 기부
	시멘트	삼척시멘트 등	-	
	식료품	동양식품	-	
		불이(不二)물산	-	
	주식배당	문교서적주식회사 등*	1952	
재단법인 조선정치학원 (조선정치대학)	문화/ 서비스업	동아극장	1958	장영근(張英根)의 재산기부
		국제호텔, 해운대호텔	1958	
	주정업	제1주정공업주식회사*	1953	지가증권 매각 및 차입 통해 설비 투자/ (1958년 매각)
	제염업	영종도 염전*	1953	공유수면 매립공사 통해 축조/ 지가증권 매각 및 체신부 용자 (1982년 매각)
	임대업	충무로 빌딩	1957	귀속재산 불하 (1975년 매각)
	증권업	평화증권주식회사	1958	증권회사 매수 운영 (1966년 매각)

재단(대학)	유형	기업체 및 수익재산	불하 및 매입 연도	비고
재단법인 동국학원 (동국대학교)	광업	돈암(敦岩)채석장*	-	
	주식배당	대광유지주식회사*	-	1954년 14,182주 전량 매각, 건축비에 충당함
재단법인 조선대학교 (조선대학교)	시멘트	전남화학공장	1952	귀속기업체 공동 불하/ 1958년에 사후등기
	제조업	연와공장	1954	
		기계생산공장	1952	
		고무/연탄공장	1953	
	건축업	토목건축공사	1954	
재단법인 홍익대학 (홍익대학)	제염업	천일염전	1953	(1960년 매각처분)
	여객운수	홍익운수공사	1954	
	제조업	홍익고무공업사	-	(1956년 화재로 건물 및 동산 전소)
		남한(南韓)제지주식회사	1956	
	어업	한국원양어업주식회사	1956	
재단법인 중앙문화학원 (중앙대학교)	광업	팅스텐광산	-	강원도 홍천군 소재
		석암광산	-	충청북도 소재
	임업	전주(電柱)생산	-	
재단법인 한국육영회 (한국외국어대학)	주식배당	한국방직주식회사	-	
		한국화재해상보험	-	(1952년 설립 당시 기본재산)
		한국흥업주식회사	-	
		한국교통주식회사	1955	
		한국팔프공업주식회사	1958	
재단법인 숙명학원 (숙명여자대학)	제염업	숙명염전	1954	충남 당진군 소재 염전/ 사천회 찬조금 등을 투자
	주식배당	문교서적주식회사*	1958	
재단법인 전북대학교 후원재단	여객운수	전북여객자동차 주식회사*	1953	귀속기업체 불하

1) 주: * 표시된 기업체는 불하 및 시설투자 과정에서 지가증권 활용한 것 확인된 경우

2) 자료출처

- 문교부 대학정책실 자료:

『재단법인중앙학원서류철』(BA0232306); 『연세대학교서류철』(BA0232321); 『재단법인연세대학교서류철』(BA0231011); 『재단법인이화학당서류철』(BA0231012); 『대구학원서류철』(BA0232298); 『대성학원서류철』(BA0232297); 『동덕여학단서류철』(BA0232320); 『숙명학원관계철(1)』(BA0926638); 『재단법인단국대학서류철』(BA0231027); 『조선대학교철』(BA0230842); 『재단법인홍익대학서류철』(BA0230987); 『홍익대학서류철』(BA0232302); 『중앙대학교철』(BA0231119); 『한국외국어대학철』(BA0231109); 『재단법인한양학원서류철』(BA0231024); 『전북대학교후원재단서류철』(BA0231008);

- 재무부 관재국 자료: 『매각기업체카드』(DA0422627)

- 감사원 자료: 『숙명중고등학교(숙명염전)사건특수감찰』(BA0015249)

- 기타: 『전국대학교 70년사 3(상)』, 61-67쪽; 재무부 관재국, 『법인대장』(연도미상); 김성호 외(1989: 775);

〈표 3-8〉은 1950년대 각 사립대학재단들이 기본자산으로 보유하고 있었던 각종 기업체 및 수익자산들의 주요 내역과 그 간략한 연혁을 정리한 것이다. 가장 먼저 눈에 띄는 것은 임업, 염전업, 광업 뿐 아니라 면방직, 모직생산 등의 경공업, 시멘트공업 등의 중화학공업, 심지어는 자동차여객운수, 호텔경영 등에 이르는 광범위한 사업범위이다. 소유권 설정 형태 역시 다양했는데, 주식회사 형태의 기업체의 경우 재단이 단독으로 불하, 전체 지분을 보유하며 독자 경영하는 경우도 있었으나, 재단이 일부 지분만을 보유하며 여타 법인·개인과 공동경영하는 경우로 크게 나뉘었다. 일부 사례에서는 형식적인 수익재산 소유권이 ‘설립자’나 이사 개인 명의로 등기되어 있는 경우 역시 존재했다.

이러한 기업체들의 매입은 시기적으로는 지가증권 보상금 지급이 집중된 1952년에서 1956년 사이에 다수 진행되었다. 일부 수익자산의 경우 재단 구성 시점에서 이루어진 설립자의 자산 출연이나 이후 외부 출연자의 기부를 통해 확보된 것이었다. 반면 농지개혁 이후 각 재단에게 지급되었던 지가증권 보상금이 이러한 자산 확보 과정의 지불수단으로 활용된 경우 역시 상당수 확인할 수 있다. 그런데 〈표 3-7〉은 지가증권 보상금이 주로 귀속기업체 불하의 수단으로 활용되었던 것은 아니었음을 보여준다. 오히려 고려대학교, 연희대학교, 대구대학교, 청주대학 등 몇몇 사례를 제외하면 귀속기업체의 불하 실적 건수는 그다지 많지 않았던 것으로 보인다.²⁴²⁾ 직접 기업체를 불하받기 보다는 지가증권으로 타 기업의 주식 지분을 매입하여 배당 수입을 확보하는 경우도 상당수 존재했다.

하지만 이것이 사립대학재단들이 귀속기업체 불하에 소극적이었음을 의미한다고 보기에는 어렵다. 이는 위에서 살펴본 불하 성공사례들 뿐만 아니라, ‘실패사례’들을 통해서 보다 분명하게 알 수 있다. 〈표 3-9〉는 당시 사립대학재단들이 귀속기업체 매입 경쟁에서 실패한 사례들 일부를 정리한 것이다. 여기에서는 기업체 불하 경쟁에서 탈락하며 기본자산 전환에 실패한 사례들, 여러 행정적 규제에 의해 매입 인가를 획득하지 못했던 사례들, 심지어는 한국대학의 사례에서 보듯 매수인으로 지정되었지만 대금납부에 실패하며 오히려 재단

242) 대구대학의 경우 “1951년 4월 20일 경북 향교재단과 대구대학 재단이 합류하여, 대구대학을 유지, 경영하기로 결정”되었다. 1951년 12월 양 재단 소유의 지가증권으로 귀속기업체인 경북여객자동차주식회사를 16억 5천만 원에 불하받아 대구대학 소유의 재단기업체로 만들었다(『영남대학교오십년사』, 92).

운영 자체가 위기에 봉착하는 사례들도 확인할 수 있다. 당대인들의 일반적인 관찰처럼, 문교재단들이 귀속기업체를 불하받아 자산 구조를 획기적으로 전환한다는 기획은 그다지 성공적이지는 못했다.²⁴³⁾

〈표 3-9〉 문교재단의 귀속재산 불하 실패 사례

재단(대학)	신청년도	기업체명	비고
재단법인중앙학원 (고려대학교)	1951	전남방직공사 (舊 중연(鍾淵) 공업주식회사)	1951년 김형남, 김용주에게 불하, 이후 '전남방직'으로 발전
	1952	전남방직 서울공장 (舊대일본방직주식회사 경성공장)	1952년 박찬주에게 매수, 이후 '한양방직'으로 발전
	1952	제일방직공사 (舊동양방직주식회사 경기공장)	1953년 김홍배에게 불하
	1952	동양방직공사 (舊동양방직주식회사 인천공장)	이후 서정익에게 불하 1955년 설립된 '동일방직'의 모체
재단법인한국대학 (한국대학)	1953	부산제방주식회사	낙찰 후 불입금 납부 실패, 보증금 환수 조치
재단법인동덕학원 (동덕여자대학)	-	제일(第一)극장	임차인이 있어 불가 판정
재단법인성균관대학 (성균관대학)	-	조선제약주식회사	보건사회부 요청에 의거 보류, 최종 실패
재단법인불교경기교단	-	금강장채석장	임차인이 있어 불가 판정
재단법인배화학원	-	경성궤도주식회사	신청 자진철회
재단법인유도재단	-	동양방직주식회사	신청 자진철회

- 자료출처: 국가기록원 소장 문교부 대학정책실 자료: 『재단법인중앙학원서류철』(BA023 2306); 김성호 외(1989: 775); 공제욱(1993: 110)

이러한 제한적 성과에도 불구하고, 농지자산 기반을 상실한 사립대학들이 귀속기업체를 포함한 각종 영리기업체 매입과 경영에 집중적으로 뛰어드는 모습은 당대 관찰자들에게 “문교재단의 기본재산이 점차적으로 영리를 주목적으로 하는 재산으로 전환되어 가고 있다는 증좌”로 받아들여졌다(문교부, 1958: 192-193). 재벌 대기업이 자산을 출연하여 대학재단을 인수하고 경영자를 자임하는 것이 익숙한 오늘 우리에게도, 사립대학재단이 그 자체로 기업의 소유주가 되어 ‘영리’와 ‘비영리’ 조직의 경계를 허무는 모습은 사뭇 낯설다. 한국

243) 당대의 신문기사들, 그리고 『대한교육연감』과 같은 문교부 발간 자료들이 고등교육재단의 기업체 불하 실적에 대해 대단히 소극적인 평가를 내리고 있는 것도, 이러한 사태를 반영하고 있는 것으로 보인다(서울특별시교육회, 1956: 172-173).

사립대학의 ‘제1차 기업화’라고 부를 만한 이러한 흐름은 당대인들에게 여러 쟁점을 제기하는 현상으로 받아들여졌다. 비영리 재단법인이 ‘교육’이라는 공공적 목적을 내세우며 영리기업 운영에 앞 다투어 뛰어들 때, 이 조직에서 ‘문교재단’은, 그리고 ‘대학’의 의미는 무엇인가? 이러한 영리추구 행위가 무제한적으로 이루어질 때에도 문교재단을 ‘교육’이라는 공공적 목적에 봉사하는 조직으로서 간주하는 것은 가능한 것인가?

재단법인과 사립대학, 기업체가 마치 하나의 복합체(complex)와 같이 결합하는 현상에 대한 사회적 인식은 대체로 비판적이었다. 대학의 운영기반 확보라는 명목하에 신규 재산매입에 잇따른 투자가 이루어지면서, 재단의 예산편성 및 운영에서 이러한 자산 운영과 관련된 활동의 비중 역시 증가할 수밖에 없었다. 법적 규제의 미비로 재단 회계와 학교 회계가 제대로 분리되어 있지 않았던 1950년대 사립대학의 운영실태를 감안할 때, 재산매입에 대한 대학재단의 점증하는 관심은 영리기업, 비영리법인으로서의 재단법인, 그리고 대학 사이의 경계를 더욱 모호하게 하는 경향이 있었다. 재단 지출에서 기업체 매입 및 신규투자의 몫이 급증하는 현상, 심지어는 영리기업 수익에 대한 조세 혜택을 누리기 위해 문교재단이 ‘외피’로서 활용되는 것 역시 얼마든지 가능한 것이었다.

수익기업체의 소유권 관계가 불분명한 경우가 적지 않았던 것도 중요한 문제였다. 수익재산의 소유권이 재단 명의로 명확히 등기되어 있지 않고 ‘설립자’ 혹은 재단 이사 명의로 되어있었던 경우, 수익재산에 대한 투자 성향은 ‘재단 조성(助成)’이라는 명분에도 불구하고 법률적 시비 문제를 발생시킬 가능성이 매우 컸다. 문교부는 법적으로 개인 명의로 등기된 수익재산의 수입이 모두 대학에 지원되는 경우에만 면세 혜택을 받도록 하는 등 일정한 제도적 관리가 부재했던 것은 아니었다. 그러나 ‘재단 수익의 분배 금지’라는 비영리법인의 근간에 대한 관리감독이 충실히 이루어지지 않았던 당시의 상황에서, 문교재단은 노골적인 사익추구와 사유화의 터전으로 변할 가능성을 항상 내포하고 있었다.²⁴⁴⁾

244) 예컨대 문교부는 한양공과대학이 대주주였고, 여러 이사진이 설립에 참여했던 ‘한양공업상사’에 대해서 그 설립목적이 대학 유지에 필요한 기본재산 조성에 있고, 자본 전액이 사실상 재단 소유로서 직영 기업과 다르었다는 점을 근거로, 재무부 장관에게 한양공업상사에 대한 면세 조치를 건의했다. “기업체 추천의 건”(1955.12.23.), 『재단법인한양학원서류철』(BA0231024). 법적으로는 독립된 영리사업체를 재단 직영기업으로 ‘인증’해주는 방식으로 관리했던 것이다.

2) 귀속기업체 운영의 성패

남아있는 다른 한 가지 질문은 영리기업체를 불하받은 문교재단들이 이로부터 농지수입을 대체할 수 있는 경제적 기반을 확보하는데도 성공했는가 하는 것이다. 그런데 사실 1950년대의 시대적 배경에서 갖가지 위험요인을 회피하면서도 기업체를 지속적으로 성공적으로 경영하는 것은, 불하 자체의 성공과는 또 다른 능력을 요구하는 일이었다. 더구나 1950년대 한국 자본주의 구조에서 기업의 경영 능력은 정부 관료와의 정치적 관계를 통한 후원 확보의 능력과 분리되지 않았기에, 이 문제는 사립대학재단의 입장에서는 더욱 복잡한 일이었던 것으로 보인다. 우리는 이미 제헌의회에서의 「농개법」과 「귀재법」 등의 입법 과정에서 문교재단과 행정부 사이의 정치적 긴장 관계를 확인한 바 있다. 그런데 이제 귀속기업체를 운영하는 문교재단들은 개별적으로 관료당국과 기업체의 운영을 둘러싼 여러 조건들을 협상해나가야 하는 부담을 떠안을 수밖에 없었다.

이러한 맥락 위에서 몇 가지 사례들을 통해 당시 대학 재단의 귀속기업체 운영의 성패를 간략히 살펴보자. 이 글에서 특히 주목하는 사례는 사립대학재단에 의한 면방직기업 경영의 경험이다. 면방직 공업은 식민지기 유산을 물려받은 대표적인 근대적 제조업 분야이면서, 1950년대 원조공업화의 주력 분야로서의 위상을 지니고 있었다. 자산규모가 큰 사립대학재단들은 자연스럽게 이러한 방직기업체를 불하받기 위해 노력했고, 고려대학교와 연희대학교는 여기에 성공한 대표적 사례였다. 이들 사례는 당시 사립대학재단들의 전후 기업체 운영양상 및 그 경제적 중요성을 가늠해볼 수 있는 하나의 중요한 시금석이 된다.

먼저 연희대학교의 사례를 살펴보자. 재단법인연희대학교는 1952년에 이화

반면 각종 공업기업체 경영이 재단운영에서 차지하는 비중이 대단히 높았던 조선대학교의 사례는 사립재단과 대학, 영리기업 운영이 엄격히 분리되지 않았을 때 나타나는 사유화의 위험성을 잘 보여준다. 조선대학 및 재단은 이러한 공업기업체 확보를 위한 ‘외피’로 활용되는 경향이 있었다. 예컨대 학교를 담보로 자금을 융자받고, 이를 이사장 개인 명의로 된 재단사업체에 투자하는 행태는 1950년대 후반 이후 사유화 논란을 낳으며 내부 분쟁의 중요한 발단이 되었다(조선대학교 50년사편찬위원회, 1997: 108, 154-165). 앞서 보았듯, 박철웅 학장은 국회의원으로서 1952년 「법인세법」 개정 당시 사립학교재단 소유 수익사업체에 대한 면세 조치를 가장 강력히 주장했던 인물이기도 했다.

학당, 삼흥(三興)재단, 강희(康姬)재단 등의 3개 재단, 그리고 구 고려방직공사이사진과 합자하여 고려방직공장의 설비 중 전선을 피해 마산으로 소개되었던 방직 10,400추, 직기 100대 분의 자산을 불하받고 ‘대동(大東)방직주식회사’를 설립하는데 성공을 거둔다. 여기에 더해 대동방직은 1952년 9월 13일 서울 영등포 소재 고려방직공장 건물의 일부에 대한 임대차 계약을 관재청과 체결하고, 이 공간에 불하받은 설비를 설치하여 공장 운영을 시작할 수 있었다(서문석, 1997: 161-167). 거대 문교재단들이 공동으로 출자하고, 우선권은 지니고 있었지만 자금난에 시달렸던 기존 기업 관리자들과 공동으로 기업체를 불하, 이를 경영했던 하나의 성공사례였다.

하지만 이러한 방식의 운영이 그리 오래가지 못했다. 문제는 임대받은 영등포의 고려방직 건물에서 발생했다. 1954년 10월 22일에 관재청은 기존의 대동방직에 대한 임대 허가를 취소하고, 고려방직공장을 당시 ‘태창(泰昌)산업’을 경영하던 백낙승(白樂承)에게 불하하기로 결정한 것이다.²⁴⁵⁾ 결과적으로 건물 임대차 계약을 맺고 조업 중이던 대동방직은 운영 기반을 한 순간에 잃어버리게 될 상황에 처하게 되었다. 태창산업에 대한 이러한 특혜는 당시 국회 내에서 진상조사위원회가 꾸려질 만큼 엄중하게 인식된 사안이었다.²⁴⁶⁾ 하지만 이러한 논란에도 불구하고, 고려방직은 최종적으로 태창산업에



〈그림 3-1〉 조업 중인 대동방직공장
출처: “대동방직”(동아일보, 1953.11.11)

불하 완료되었고, 공장을 한 순간에 잃어버린 대동방직은 결국 1955년 11월에 태창방직주식회사에 인수되었다(서문석, 1997: 162). 연희대학재단과 대동방직의 사례는 문교재단 소유 기업체들이 1950년대 정치권력과의 제도적 연

245) 백낙승의 이승만에 대한 정치자금 후원, 1950년대 태창그룹의 사업 확장 등에 대한 내용은 이한구(1999: 75-77), 공제욱(1993: 181-229)을 참조.

246) 당시 태창산업에 대한 특혜 및 문교재단의 피해에 대한 국회 내 논의로는 「국회정기회의속기록 제20회 제47호」(1955.5.19) 및 「국회정기회의속기록 제20회 제56호」(1955.6.6)을 보라. “태창 용자 진상보고서”, 『경향신문』 1955.5.5. 기사도 참조.

계를 통해 성장한 정치적 자본가(political capitalist)들과의 경쟁구도에서 밀려나면서, 사업기반 자체가 완전히 망실된 한 사례를 보여준다.

대동방직의 사례만큼 극적이지 않지만, 고려대학교를 경영하고 있었던 재단법인중앙학원의 전주방직 경영 사례도 정치권력의 변동과 사업체의 흥망이 함께 이루어지는 흥미로운 사례이다. 이미 김성수, 김연수(金季洙) 등의 재단 관계자들이 식민지기부터 면방직공업에 종사해왔던 중앙학원은 해방 이후에도 상당한 규모의 면방직 공업기업체의 불하 경쟁에 참여해왔었다(〈표 3-7〉 참조). 하지만 잇따른 실패 끝에 최종 불하에 성공했던 것은 ‘전주견방직공사’ 하나에 그쳤다. 중앙학원은 이미 1950년 3월부터 전주방직을 경영해온 김대희(金大熙)와 공동으로 전주방직을 불하받아 공장 운영을 재개에 착수했다. 이어 1954년에는 김대희로부터 전주방직주식회사의 전 주식을 인수, 중앙학원의 직영공장 체제로 전환시키는 데에도 성공했다(서문석, 1997: 191-194).

재단의 직영기업으로 편입된 이후, 전주방직주식회사는 중앙학원의 기본자산 운용에서 중심적인 위치를 차지했다. 중앙학원 이사회는 재단 소유의 기본자산 중 유휴 부동산을 지속적으로 처분하거나 지가증권 매각을 통해 전주방직 설비에 지속적으로 투자하며 시설 파괴 및 노후화를 극복하고자 했다.²⁴⁷⁾ 하지만 시설 노후화의 문제는 지속되었고, 보다 결정적으로 4.19와 5.16 이후의 부정축재기업에 대한 조사를 피해갈 수 없었다. 전주방직은 약 4억 8천만원 상당의 부정축재 벌과금을 납부하게 되면서 결정적 운영난에 직면했고, 결국 중앙학원은 전주방직을 1963년에 김연수의 삼양사(三養社)로 매각처분하는 결정을 내렸다.²⁴⁸⁾

결론적으로, 면방직기업 경영에 뛰어들었던 한국의 두 대표적 사립대학재단의 시도는 몇 년 지나지 않아 실패로 돌아갔다. 특히 문교재단들의 객관적 경영 역량과는 별개로, 귀속기업체 운영에 필수적이었던 원조자산의 배분, 각종 행정적 인허가 등의 권력을 장악하고 있던 정치권력과의 관계는 또 다른 변수로 작용했다. 물론 이 두 사례가 1950년대 사립대학 재단들의 기업체 운영의

247) 재단법인중앙학원은 경북 영천, 서울 제기동 및 돈암동 소재 부동산을 연이어 매각하고 그 수입을 전주방직에 투자하는 한편, F.O.A와 UNKRA의 자금지원을 받아 시설 복구 작업을 진행했다. 재단법인중앙학원의 1958년도 세입세출예산서는 전주방직사의 영업이윤에서 재단 몫으로 들어오는 수입은 전체 기본재산 수입의 70%를 차지하고 있었음을 보여준다(『재단법인중앙학원서류철』, BA0232306).

248) “재단법인중앙학원(고려대학교) 기본재산 처분 인가”, 『재단법인중앙학원서류철』, (BA0232306). 4.19와 5.16이후의 부정축재자 처리과정의 전체적 맥락은 공제욱(1999)을 참조.

전체 양상을 대표한다고 말할 수는 없을 것이다. 하지만 귀속기업체 불하과정에서 가장 성공적이었던 두 거대 사립대학재단의 실패 사례는 다른 사립대학재단의 상황에 대해서도 많은 것을 시사한다.

확인 가능한 다른 일부 사례들을 살펴보자. 앞서 살펴본 문교재단연합회의 문교서적주식회사의 사례 역시 정치권력과 관계가 사업체의 흥망을 좌우했던 모습을 보여준다. 당시 자유당 정부는 1956년을 전후로 문교재단연합회의 ‘야당 성향’을 문제 삼으며, 문교서적주식회사의 인쇄설비를 타 기업체에 재불하하고자 하는 시도를 지속했다. 일련의 다툼 끝에 결국 1958년 4월 26일자로 문교서적주식회사는 정부 관리 기업체로 전환되었고, 5.16 이후인 1961년 8월 1일에는 ‘국정교과서주식회사’로 상호가 변경되었다(손인수, 1994a: 348-353). 반면 재단법인대구대학이 1951년 불하받은 ‘경북자동차여객주식회사’의 사례는 기업체 운영 실패를 둘러싼 갈등이 재단 내부 분규로 이어진 사례라고 할 수 있다. 경북자동차여객주식회사는 당시 불하된 전체 귀속기업체 중 60위 수준의 규모의 대규모 기업체였으나, 재단 내부 분규와 지속적인 운영부실 끝에 1960년대 초반에 매각되었다(공제욱, 1993: 287-290; 『영남대학교오십년사』, 167).

이러한 귀속기업체 운영 사례들은 「농개법」 통과 이전부터 사립대학 재단들의 뚜렷한 목표였던 기본자산 구조의 전환, 그리고 법인의 지속가능한 수익기반을 확보하고자 하는 집단적 기획들이 대체로 성공을 거두었다고 보기 어렵다고 판단할 수 있는 근거가 된다. 사립대학재단은 자신이 지닌 공공적 가치를 공인받음으로써 제도적 특혜를 확보했으나, 정작 재단의 자산으로부터 기대할 수 있는 수익은 확연히 감소하는 상황이 도래한 것이다. “토지재산을 상실”한 재단이 “공전화(空殿化)”되어 “학교 경영에 요하는 모든 부담은 학부형이 지는 상황에서, 학교재단은 ”유지에 보조까지를 받는 무용(無用)의 장물(長物)“이 되었다는 진단이 나오는 것도 자연스러운 현상이었다.²⁴⁹⁾ 더불어 수익기업체가 학교 운영이라는 공공적 목적에 부합하는 방식으로 운영되고 있지 않다는 비판적 시선도 점차 커져갔다. 이러한 자산 전환의 실패가 낳은 여파 속에서, 대폭 규모가 확대된 사립대학이 어떻게 운영되어야 할지, 기존 재단의 운영구조는 어떻게 재편되어야 할지를 둘러싼 사회적 논쟁이 1950년대 중반부터 본격적으로 시작되었다.

249) “학원의 경영문제(2)”, 『동아일보』 1955.10.19.

4장. 한국전쟁 이후 사립대학 정비시도와 재단 문제의 정치화

4장에서는 1950년대 중반의 대학 정비시도로부터 4.19 직후의 학원분규, 5.16 이후의 사립대학정책 및 1963년 「사립학교법」 제정에 이르는 과정을 사립대학재단 문제의 정치화 및 제도변화라는 관점에서 한데 묶어 살펴보고자 한다. 미군정기에서 한국전쟁에 이르는 시기는 경제적 기반은 취약하지만, 양적으로는 거대하게 팽창한 사립대학 부문을 유산으로 남겼다. 사립대학의 전후(戰後)는 이러한 현상에 대응한 정부의 대학 정비시도, 새롭게 성장한 교수 집단의 개혁 요구, 4.19 혁명의 주역으로서 그 위상이 크게 강화된 학생운동이 한 데 맞물려 전개된 사회적 논쟁과 갈등의 시기였다. ‘대학의 시대’, ‘학생운동의 시대’라는 말이 무색하지 않을 만큼, 대학은 사회변동의 중심에 있었다(이호룡·정근식 편, 2013)

그런데 본 연구는 1950년대 중반 이후의 ‘대학 문제’는 상당 부분 ‘사립대학 문제’였다는 점, 특히 그 문제의 핵심에는 사립대학에서 이루어지는 교육과 연구의 질적 측면이라기보다는, 그것을 설립·운영하는 재단법인 조직을 둘러싼 복합적 갈등이 있었다는 점에 주목한다. 재단의 공공성에 대한 높아진 기대와 제도적으로 충분히 규제되지 못한 사적 이해관계 사이의 간극은 1950년대 중반 이후 첨예하게 인식되기 시작했다. 결과적으로 정치화된 사립대학 재단 문제가 지속적으로 발화되고, 서로 다른 대안들이 경합하는 문제 공간이 열렸다. 특히 농지개혁 이후 경제적으로 형해화된 재단법인의 현실은 사립대학재단과 관련하여 암묵적으로 전제되었던 규범과 관행을 낯선 눈으로 검토할 수 있는 기회를 당대인들에게 제공했다. 식민지적 기원으로 소급해갈 수 있는 재단법인 법제를 어떻게 개혁해야 할지를 둘러싼 논쟁 역시 비로소 본격화되기 시작했다.

그런데 1950년대 내내 ‘공공성’을 내건 국가기구의 개입 시도와 ‘사적 자율’을 내건 사립대학재단 사이에서 지속된 대립과 교착상태는 4.19와 5.16이라는 정치사회적 격변을 거치면서 새로운 전기를 맞았다. 혁명과 반혁명이 단기간에 교차하는 예외적 시공간 속에서도 사립대학재단의 운영을 둘러싼 다양

한 사회집단 간의 쟁투는 대단히 치열하게 전개되었다. 혁명의 여파 속에 전개된 분규와 ‘학원 민주화’에 대한 실험들, 기존에는 사적 권한에 맡겨두었던 영역들에 전례 없는 방식으로 개입했던 국가기구의 움직임, 이에 순응하면서도 자기 고유의 영역을 방어하기 위해 고투했던 재단 관계자들의 실천이 뒤얹혔고, 각각의 기획 속에 내재된 딜레마와 모순 역시 드러났다. 1963년의 「사립학교법」 제정은 수년간 압축적으로 전개된 재단을 둘러싼 정치(politics of foundation)가 새로운 형태로 제도화되었음을 상징하는 사건이었다. 개발독재기 사립대학정책의 토대 역시 이를 통해 마련되었다.

이런 관점에서 전후의 대학정비에서 권위주의 통치, 혁명과 반혁명으로 이어졌던 시기는 정치적 단절의 연속으로 파악되기보다는, 정치화된 사립대학재단 문제를 둘러싼 다양한 구상과 실천들이 경합, 착종되면서 새로운 제도적 조건이 형성되는, 하나의 결정적 국면(critical juncture)으로 분석될 필요가 있다. 이러한 문제의식하에서 아래에서는 전후 사립대학재단이 경험한 정당성 위기의 양상을 살펴본다. 또한 이 과정에서 제기된 문제들이 4.19와 5.16으로 이어지는 우발적 사건들을 통해 굴절, 전유, 제도화되는 양상을 분석하고자 한다.

1. 혁명/반(反)혁명과 사립대학 정비 문제

1) 사후적 대학정비 시도와 국가-재단의 대립

대학사에서 1950년대 중후반의 이승만 정권기, 1960년 4.19 이후의 2공화국 시기, 1961년 쿠데타 이후의 군정기를 ‘사립대학 재단법인 문제’가 전개되는 단일한 문제적 시공간으로서 파악하는 것은 어떤 의미를 지닐 수 있을까. 1950년대 대학에서 국가권력의 힘은 상당히 크게 작용하고 있었다. 대학을 통제하는 것은 자유당 정권 말기의 ‘시민사회의 식민화 프로젝트’의 중요한 일부였다(강인철, 2013a: 510). 한국전쟁기 전시연합대학의 경험과 교수사회의 정치적 동원, 부역자 처벌을 계기로 대학에 대한 국가의 이데올로기적 통제는 한층 강화되었다. ‘학도호국단’의 출범과 지속적인 학생 동원은 대학 공

간에 허용된 자유를 질식시켰다(연정은, 2004; 연정은, 2005). 노골적인 관권의 개입으로 인해 대학교 총장급의 인사들이 대학을 떠나는 일 역시 존재했다. 이러한 국가통제에서 사립대학 역시 예외가 아니었다. 오히려 주요 사립대학 관계자들은 여러 이유에서 자유당 정권과 적극적으로 밀착했다.

그러나 다른 한편으로 이 시기의 대학들이 정부의 전면적인 통제하에 놓여 있었다고 보는 것은 다소 일면적인 이해일 것이다. 한국전쟁을 전후로 크게 확대되었던 대학, 특히 사립대학 부문이 야기하는 문제는 이승만 정권의 권위주의적 대학통제만으로는 제어되기 어려운 성격을 지니고 있었기 때문이다. 한국전쟁기 대학생에 대한 징집유예 조치는 대학교육에 대한 사회적 신화를 널리 확산시키는 계기가 되었고, 전시연합대학을 통해 각 대학들은 심각한 설비 피해에도 불구하고 학생 모집을 지속할 수 있었다(연정은, 2005; 김정인, 2018: 102-109). 전쟁 와중에 진행된 농지개혁은 문교재단의 경제적 기반을 크게 약화시키는 요인이었으나, 다른 한편으로는 농촌사회의 계급구조 해체하는데 기여했다. 농지개혁이 야기한 강력한 사회적 평준화 효과는 전후 교육열 확대의 가장 중요한 사회적 기반이 되었다(김동춘, 2000; 정진상, 2000).

그리고 확대된 대학진학 열기를 가장 빠르게 흡수하면서 팽창했던 사립대학 부문은 1950년대 중반 이후 한국 대학의 문제에 핵심에 위치해 있었다. 확대된 대학 진학이 거의 전적으로 가정경제의 사적 부담을 통해 이루어졌던 상황에서 사립대학은 농가 경제에 막대한 부담을 지우는 ‘우골총(牛骨塚)’으로 불렸고,²⁵⁰⁾ 학기 초마다 전국 통화량의 1/4 내지 1/5이 대학 등록금으로 들어가는 것에 대해 ‘대학망국론’이 등장하기도 했다(김정인, 2018: 112). 그럼에도 전후 경제복구와 성장은 더디게 이루어지는 가운데, 대학 졸업자 상당수는 ‘고등유민’이 될 수밖에 없었다.²⁵¹⁾ 이러한 상황에서 대학의 시설과 재정, 학생정원 등 대학 경영에 대한 정부 규제 역시 본격적으로 시도되었다. 1955년의 「대학설치기준령」의 공포는 한국 대학체제가 해방 이후의 초기 형성과정을 지나, 제도적 정비 단계에 돌입했음을 보여주는 분기점이었다(이광호, 1991: 12-14).

그러나 대학과 학생집단에 대한 이데올로기적 통제에 비해, 대학 운영에 대한 규제는 사립대학 부문과의 갈등과 타협의 과정을 수반할 수밖에 없었다. 특히 행정적·재정적 측면에서 취약했던 이승만 정권기의 국가기구 역량을 고

250) “여적”, 『경향신문』 1961.2.24

251) 이러한 1950년대 대학 팽창이 야기한 긴장과 불만은 대학생들이 4.19의 주역으로 출현했던 주요 요인 중 하나가 되기도 했다(김종엽, 2012: 57).

려할 때, 정부가 직접 설립하지도 재정을 지원하지도 않는 사립대학 운영에 강도 높게 개입하는 데에는 여러 제약이 따랐다. 또한 1954년 개헌을 통해 제헌헌법에 명시된 균등경제적 지향이 자유시장경제의 원칙으로 대체되었던 정치적 맥락을 고려할 때, 사립대학을 운영하는 재단법인에 대한 규제는 사적 법인에 대한 정부의 공적 개입의 한계에 대한 여러 법적 쟁점을 제기하는 문제였다. 사립대학 관계자 역시 1955년을 전후로 본격화된 정부의 규제 시도에 집단적으로 반발하면서, 그 효과를 제한했다. 요컨대 자유당의 권위주의적 대학 통제에도 불구하고, 사립대학 특히 사립대학재단은 정부의 실질적 개입 범위 외부에 놓여 있었다.

이러한 상황을 반전시킨 것은 1960년 4.19였다. 소설가 최인훈이 『광장』에서 말했듯, 4월 혁명은 ‘풍문’으로서만 들려오던 자유를 현실의 영역으로 가져왔다. 억눌렸던 변화의 욕망들이 사회 전반을 휩쓸기 시작했고, 각종 소란과 기존 질서의 파괴가 뒤따랐다(이상록 2011, 118-127). 이승만 독재하에서 정치적 억압을 경험했던 대학 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).

그런데 4.19 이후 대학이 작은 혁명의 무대로 바뀐 데에는 이승만 꾸어 놓았던 것은 정권의 권위주의적 개입에 대한 저항만큼이나, ‘불개입’이 야기했던 문제 때문이기도 했다. 전국 사립대학으로 확대된 ‘학원 민주화’ 운동은 주로 ‘어용교수’에 대한 반발이 주를 이루었던 국립대학과는 달리, 학교의 설립·운영 주체인 재단법인 조직을 직접적으로 겨냥하고 있었다. 이렇게 보면 4.19 이후의 ‘학원분규’가 단순히 전반적 혁명적 분위기가 만들어낸 돌출적 사건이 아니라는 점이 분명히 드러난다. 4.19 이후 학생과 교수 집단이 쏟아낸 요구들은 상당 부분 혁명적 분위기 속에서 벌어진 우발적인 에피소드로 간주되는 것이 아니라, 1950년대 사립대학의 실상 및 그에 대한 비판과 긴밀히 연결되어 있는 현상이었다. 사립대학에서의 학원분규는 어떤 의미에서는 이승만 정권기에 실패로 돌아갔던 재단법인 영역에 대한 공적 개입 시도를 한층 급진화하면서, ‘재단의 민주화’라는 쟁점을 제기하는 시도이기도 했다.

불과 1년 뒤에 벌어진 5.16 쿠데타 이후 4.19가 열어젖힌 정치적 공간은 다시 크게 축소되었다. 계엄령 체제에서 일체의 집회와 시위는 금지되었고,

각종 정당사회단체들 역시 해체 후 재인가 절차를 밟아야 했다. 혁명의 주역을 자처했던 대학생과 가장 근대화된 집단 중 하나였던 군부 엘리트 사이의 긴 대결 역시 본격화되었다. 대학사 연구에서 5.16 이후의 각종 대학 정책을 긴 군사독재의 서막으로, 또 다른 국가통제의 출발점으로 간주하는 경향이 강했던 것도 이러한 맥락을 반영하고 있다(이경숙, 2018; 강명숙, 2014).

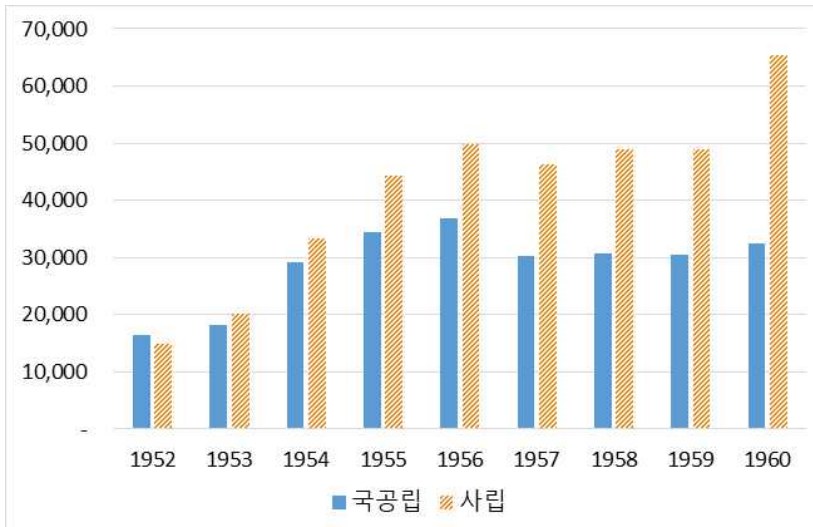
그러나 군정의 초기 문교정책은 4·19 이후의 전국적 ‘학원분규’의 여파에서 자유로울 수 없었고, 군정 스스로가 사립대학재단 문제에 대한 개입을 정치적 정당성 확보 차원에서도 대단히 중요한 과업으로 상정하고 있었음을 기억할 필요가 있다. 쿠데타 초기에 잇따라 공포된 각종 명령과 특별법은 사립대학재단 문제에 개입하기 위한 시도들로서의 성격을 지니고 있었고, 이러한 일련의 과정들이 1963년 「사립학교법」 제정을 통해 제도화되었다. 따라서 군정기 대학정책의 성격을 권위주의적·관료적 대학 통제로 선형적으로 가정하는 것은 문제의 복잡성을 단순화시킬 우려가 있다. 오히려 4·19가 대학사회에 남긴 여파들이 5·16 이후의 정치 공간에서 어떻게 전유되고, 제도화되는지를 살펴볼 필요가 있는 것이다.

이렇게 보면, 1950년대 중반 이후 제기된 사립대학 재단법인 개혁 문제는 권위주의와 민주혁명, 군사 쿠데타라는 정치적 시간대를 관통하는 하나의 중요한 사안이었다. 즉 한국전쟁 전후에서 1963년 박정희 정부의 출범에 이르는 비교적 짧은 시기는 탈식민과 정부 수립 이후에도 변함없이 지속되었던 식민지 재단법인 법제라는 유산에 대한 새로운 문제제기와 개입, 제도변형이 압축적으로 이루어졌던 국면이기도 했다.

2) 1950년대 후반-1960년대 초 사립대학: 억제된 설립·확대

본격적인 논의에 들어가기 앞서, 1950년대 중반 이후 대학의 설립 및 규모 확대의 양상, 특히 수차례 시도되었던 ‘대학 정비’ 정책의 효과를 간략하게 짚어본다. 통상 한국 대학사에서 1950년대 초까지의 시기는 대학의 양적 팽창이 두드러졌던 시기로 파악된다. 특히 한국전쟁기에는 전시연합대학의 유산 위에서 지방국립대학 설립이 진행되는 한편, 일부 사립대학들은 종합대학으로 승격했다. 국립대학과 사립대학 모두 신설, 확대되면서 대학 팽창으로 귀결되었다. 그러나 1955년 「대학설치기준령」의 공포 및 대학 신설 억제는 이러한

전후 흐름을 일부 변화시켰다. 사립대학들은 연합 행동을 통해 「대학설치기준령」의 중요 내용의 적용을 지연시키면서, 이를 실질적으로 무력화시키는 데 성공했으나(김정인, 2018), 그 효과가 전혀 없었다고 보기는 어려웠다.



〈그림 4-1〉 설립형태별 대학 재학생 수 추이 (1952년-1960년)

- 출처: 1952-1956년: 『한국교육10년사』, 511쪽.
1957-1958년: 『대한민국 통계연감』, 1958년도, 1959년도판
1959-1960년: 『대한교육연감』, 1961년도, 348-349쪽.
- 주: '대학교', '대학', '초급대학'의 재학생 합계

〈그림 4-1〉은 1950년대 초반 이후의 설립형태별 대학 및 대학생 수의 추이를 나타낸 것이다. 여기에서 보듯 1955년 이전까지 국공립과 사립의 학생 수가 늘어나던 추세는 1955년을 전후로 반전된다. 특히 국고 보조와 함께 직접적인 정부의 통제가 이루어지던 국공립대학의 경우 「대학설치기준령」 이후 재학생 규모가 줄어드는 추세를 보인다. 반면 사립대학의 경우 그 효과는 보다 제한적이었다. 비록 1950년대 초반까지 이어졌던 대학 승격 및 신설은 억제되어, 1956년 관동대학의 설립을 제외하면 1959년-1960년까지 신설 대학은 나타나지 않았고, 정원 규모는 대체로 유지되었다. 사립대학에게 「대학설치기준령」의 가장 직접적인 효과는 기존 정원 규모의 동결 수준이었다.²⁵²⁾

252) 통계자료의 일관성은 떨어지지만, 대략적인 추세를 확인해볼 필요는 있다. 1948년 정부 수립 당시 문교부의 인가를 받은 고등교육기관은 관공립이 10개, 사립이 27개였다(강명숙 2003, 157-159). 각종학교를 제외하고 '대학교', '대학', '초급대학'만을 집계해보면 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

1961년 이후 진행되었던 국립대학·사립대학 정비시도의 효과는 어떨까. 선행연구가 주목했듯이 대학정비 및 정원감축의 효과는 자체는 크지 않았으며, 사립대학의 정원 수준은 곧바로 원상복구에 가까운 수준으로 돌아갔다(이경숙, 2018; 김정인, 2018). 1961년부터 1965년까지 새로 설립인가를 받은 4년제 대학 수는 15개였고, 모두 사립대학이었다. 그런데 1955년부터 1960년대 초까지 신설된 사립대학 중 상당수는 소규모 종파형·목회자 양성용 대학들이었다. <부표 2>는 해당 시기에 신설·승격된 대학들을 나타낸 것인데, 계명기독교대학(1956년), 감리교신학대학(1959년), 서울신학대학(1959년), 서강대학(1960년), 삼육대학(1961년), 장로회신학대학(1961년) 등 소규모 종파형 대학들이 두드러진다. 한국사회사업대학(1963) 역시 개신교계 사회사업 전문 대학이었다. 특히 여기에는 가톨릭 계열의 대학설립과 함께 1950년대 이후 개신교 종파들의 분화 및 자체 교역자 양성 시도가 중요하게 작용했다. 소규모 종파형 대학의 특성상 신설 대학들이 전체 사립대학 재학생 규모 증가에 기여하는 정도는 크지 않았다.

자연스럽게 대학 정책의 주된 대상 역시 신설된 소규모 대학이 아닌 중대형 사립대학이 되었다. 이들 대학들은 인적 측면에서도 당시 커다란 변화를 겪고 있었다. 학생 수 증가와 더불어 학과가 신·증설되고 단과대학 구조가 재편되는 등 대학 학사구조가 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 걸맞는 최소한의 외형을 갖추어 가고 있었다.²⁵³⁾ 결과적으로 ‘대학생’과 ‘대학교수’는 한국 고등교육사에서 최초로 하나의 유의미한 사회적 집단으로 성장하고 있었다(오제연 2014, 18-74; 강명숙 2018, 131-146). 당시 대학 공간에서 새로 성장한 학생과 교수집단의 영향력이 확

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 사립각종학교를 제외하더라도 결과는 크게 달라지지 않는다(교육신문사, 1960: 361-364).

253) 교원 수 통계 역시 일관성이 떨어지지만, 개략적 추세는 아래와 같다. 1950년 전체 고등교육 기관의 교원 수는 약 1,100명 수준이었지만(이형행 1991, 63), 『대한교육연감』에서는 1959년 기준 교원수를 국립 1,294명, 공립 194명, 사립 2,370명으로 집계했다(교육신문사, 1960: 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(서울특별시교육회, 1957: 294-297).

대됨에 따라, 대학 운영에서도 이들 집단의 움직임이 점차 중요한 변수로 작용할 수밖에 없었다.

2. 전후 사립대학 문제와 미완의 법제 개혁

1) 1950년대 후반 사립대학재단의 운영과 정당성 문제²⁵⁴⁾

(1) 전후 경영난과 외부 자원에 대한 의존

재단이 자체적으로 소유한 자산의 형태를 전환하여 대학을 운영한다는 기획이 지지부진했던 1950년대 중반부터, 대학재단 운영에 대한 도전이 본격화되었다. 이미 한국전쟁 전후의 대학 팽창은 부분적으로는 교육수요 확대를 바탕으로 한 것이었지만, 개별 사립대학들이 청강생 모집, 2부대학, 정원 초과 입학 등의 방식을 통해 경쟁적으로 학생모집에 나서면서 대학은 ‘과잉팽창’적 경향을 보이고 있었다(이광호, 1991). 여기에 더해 1957년을 전후한 시점부터 당대 언론에서는 ‘사립대학의 불경기’에 대해 이야기하기 시작했다. “국민 대중생활상의 궁핍화”, “농촌의 빈궁화 및 중소상공업자의 몰락”과 맞물려 사립대학 진학 수요는 지속적으로 감소했다. 재적생들 중에서도 등록금을 기한 내에 납부하지 못하는 학생들이 속출하고 있었다.²⁵⁵⁾ 인가된 정원을 채우지 못하며, 재정난에 빠진 대학들 역시 속출하는 상황에서, 여기에 대한 대응은 불가피했다. 이미 농지개혁 이전부터 사립대학의 ‘재정위기’에 대한 호소는 상투적으로 반복되어 왔지만, 1950년대 후반의 시점에서 이것은 단순히 과장된 수사만은 아니었다.

이러한 조건에서 사립대학재단의 대응은 어떠한 양상으로 나타났을까? 우리는 앞의 내용을 통해 1950년대 초중반을 거치면서, 재단이 자체적으로 소유한 ‘내부 자원’을 다른 수익자산으로 전환하고자 하는 시도들이 대체로 소기

254) 이하 4장의 제2절 1)소절은 김일환(2018: 105-114)의 내용을 수정, 보완한 내용이다.

255) “불황기에 당면한 대학기업”, 『동아일보』, 1957.2.18; “각 대학 운영에 위기” 『경향신문』, 1957.9.24. 위의 경향신문 기사는 전국 55개 국공사립대학 학생 약 8만여 명의 태반이 제2기 분납입금을 내지 못하고 제적처분을 당할 위기에 처해있고, 특히 39개 사립대학은 과중한 납입금으로 인해 현재 재적학생의 7할이 미등록 상태에 있다고 밝힌다.

의 성과를 거두지 못했음을 살펴보았다. 결과적으로 1950년대 후반의 시점에서 보다 두드러진 것은 재단 ‘외부’의 자원을 확보하고, 이를 동원하는 각종의 경제적 전략들이었다. 물론 이러한 전략들의 상당수는 해방 이후부터 사립대학재단이 지속적으로 활용해왔던 것이었지만, 변화한 환경 속에서 그 객관적 중요성은 이전과는 다른 위상을 차지했다. 그리고 이러한 외부적 자원을 동원하는 과정에서 문교재단 및 사립대학의 기본적 수입의 원천, 지배구조, 정당성 획득의 방식 역시 일정 부분 새롭게 구성될 수밖에 없었다(Pfeffer and Salancik, 2003).

사립대학재단 경영자들의 한 가지 대응방식은 재단 외부에서 새롭게 기부자산을 확보하고, 그 경제적 공헌에 비례하여 이사회 구성을 쇄신함으로써 재단 경영권을 일부 양도하는 것이었다(Middleton, 1987). 이것은 목적사업을 위한 재산의 출연에 기초하여 이사회에 경영권을 독점적으로 부여한다는 재단법인 제도의 기본 전제 내에서 타결책을 모색하는 방법이었다. 재산 양도에 대한 반대급부로서 기존 이사진에 기부자가 참여하는 점진적 해결책이 모색되기도 했지만,²⁵⁶⁾ 때로는 재단 운영권이 새로운 자산 기부자에게 전면적으로 양도됨으로써 이사진 구성이 급격히 변화하기도 했다. 그 과정에서 재단 운영을 둘러싼 알력이 첨예하게 나타나는 경우가 속출했지만, 어찌되었건 이러한 재산 보강 및 이사진의 쇄신은 생존 위기에 처한 대학재단이 채택할 수 있는 하나의 주요한 전략인 것은 분명했다.²⁵⁷⁾

256) 단국대학의 사례는 외부자의 자산 기부가 재단 이사진에의 참여로 이어지는 한편, 다소 탈법적인 형태로 기부자에 대한 다양한 경제적 반대급부가 제공되고 있는 관행을 짐작하게 한다. 1953년 5월 전남 옥구면 소재 광산 76만여 평을 재단법인단국대학에 기부한 이종철(李宗哲)은 그 조건으로 생산수익의 3할의 배당을 요구하는 한편, 단국대학 상임감사로 임명되었다. 또한 1958년 2월 부산시 동아극장, 국제호텔과 해운대호텔을 기부한 장영근(張英根)은 법인이사로 선임되는 한편, 운영수익의 5할을 배당받을 것을 약정받았다(『단국대학교 70년사 2권』, 23-24쪽; “기부재산 증가 보고의 일(4291.3.7)”, 『재단법인단국대학서류철』(BA0230975)).

그런데 장영근이 기부한 두 호텔과 극장은 부채와 임대료 체납, 소유권 분쟁 등이 복잡하게 얽혀 있어, 단국대는 기부 이후 오히려 긴 소송과 비용을 소비해야 했다(『단국대학교 70년사 2권』, 23-24). 동아극장은 애초에 장영근이 동아대학의 운영재단인 동아학숙측과 소유권 공방을 벌이던 것이었다. 여기에서 장영근이 대법원 판결에서 승소한 것인 1957년 이었는데, 그 이후에도 소송은 다른 형태로 계속 이어졌다. 단국대학측에 대한 기부 역시 계속된 소송전의 맥락에서 이해될 필요가 있다. 동아학숙과 단국대학재단 사이의 법적 소송 끝에 최종적으로 소유권은 1960년대 후반에 가서야 동아학숙 측으로 귀속되었다. 대학재단의 입장에서 기부를 받는 것이 항상 득이 되는 것은 아니었던 셈이다. “동아극장의 분규 진상” 『부산일보』 1956.7.30.; “옥신각신하는 동아극장”, 『부산일보』 1960.1.16.; “백화점으로 바뀔 동아극장”, 『부산일보』 1968.7.24.

257) 1950년대 국민대학의 역사는 재단 재정난 타개를 위해 물색한 외부 후원자들이 대학의

하지만 재단의 일상적 수입 확보의 통로로서 보다 중요했던 것은 불법과 합법의 경계를 넘나들면서 학생을 모집하는 것, 그리고 학생으로부터 징수하는 수업료 및 각종 비용으로부터 얻는 수입을 극대화하는 관행이었다. 야간대학과 초급대학의 설립, 청강생의 모집, 정원 외 입학 등 이미 미군정기에 등장한 학생 모집 수단들은 1950년대 이후에도 사립대학재단의 수익 확보 수단으로서 여전히 유효했다(이광호, 1991: 88-109; 김정인, 2018: 99-100, 111). 특히 인가받은 정원을 무시하고 무자격자를 포함한 지원자들을 받아들이는 정원 외 입학의 관행은, 비교적 안정적으로 정원을 확보할 수 있었던 해방 이전에 설립된 대학과 해방 이후 신설된 대학을 가리지 않고 확대되었다.²⁵⁸⁾ 물론 이러한 전략은 전체적으로는 기존의 대학의 ‘과잉팽창적’ 경향을 더욱 심화시킬 수밖에 없었지만, 적어도 개별 재단 입장에서는 입학자원을 늘리는 것, 이를 통해 등록금 수입을 극대화하는 것은, 재단 이사진의 재구성을 동반한 자산 확보의 과정보다는 오히려 합리적이고 안전하고 방법일 수 있었다.

학생들로부터 경제적 자원을 징수하는 방법은 비단 이에 그치지 않았다. 입학금과 수업료 명목으로 징수하는 금액 외에도 ‘시설비’의 명목으로 학생들에게 건축공사비를 징수하는 것,²⁵⁹⁾ 그리고 대학 ‘후원회’ 조직의 설치를 통하여 학부모들에게 후원회비를 징수하는 관행이 점차 확대되었다. 특히 1953년 6월 「문교부 장관 훈령 제16호」를 통해 합법화한 후원회 조직은 사립대학 재정 확보의 주요한 통로로서 빠르게 자리매김한다.²⁶⁰⁾ 이미 1950년대 중후반의 시점에서, 이러한 후원회 조직의 경제적 규모는 빠르게 확대되어 사립대학

초기 설립을 주도한 세력과 지속적으로 갈등을 빚으며 재단의 기능 자체가 정지되는 양상을 보여준다. 1950년대 내내 지속된 재단 분규는 1959년에 ‘금성산업’, ‘태평방직주식회사’ 등을 경영하던 대자본가 김성곤(金成坤)의 재단 인수를 통해서 간신히 일단락될 수 있었다. 아마도 김성곤의 국민대학재단 인수 사례는 1950년대를 거쳐 성장한 자본가가 사립대학 운영에 개입한 최초의 사례일 것이다(『국민대학교 60년사 2권』, 66-78).

258) “대학교육의 모리성(謀利性)”, 『동아일보』 1955.5.12.

259) 뒤에서 보듯 ‘시설비’ 징수는 사립대학 운영을 ‘대학설치기준령’에 맞추려면 학교 건축 공사비를 학생들로부터 별도로 징수하는 것이 불가피하다는 사립대학재단의 요구를 문교부가 받아들이면서 도입된 것이었다(김정인, 2018: 116). 이는 대학 운영을 위한 기본적인 시설 준비를 재단의 자체 자산 대신 학생들의 부담으로 돌리는 조치였다.

260) 사실 이러한 후원회 조직의 기원은 대학 재단의 최초 구성 시에 ‘대학설립기성회’ 또는 ‘후원회’ 등의 형태로 운영되었던 조직들에 있었다. 학교의 자립적 운영이 어려운 시점에서 지역사회 구성원, 향교와 종교계, 학부모 등이 참여하는 여러 형태의 외부 후원조직이 운영되었고, 이러한 조직이 사립대학 설립의 ‘산파’ 역할을 하는 것은 드문 일은 아니었던 것이다. 하지만 이렇게 사립대학 설립과정의 공(共)적 성격을 예시하던 후원조직과는 달리, 1950년대 중반 이후 일반화된 후원회 조직은 ‘수익자부담원칙’에 기반하여 학부모들로부터 개별적으로 징수된 후원회비를 통해 운영되는 조직에 가까웠다(김정인, 2018: 110; 강명숙, 2018: 198-204).

운영에서 후원회 수입은 필수불가결한 것이었다. 당시 사립대학이 학생으로부터 징수하는 후원회비, 시설비 등의 납입금의 수준은 수업료의 그것을 한참 초과하고 있었고, 자연스럽게 후원회비가 사립대학 재정에서 차지하는 중요성 역시 빠르게 증가했다.²⁶¹⁾

〈표 4-1〉은 문교부에서 사립대학 운영수입의 부담 주체를 ‘설립자’, ‘학생’, ‘후원회’로 구분하여, 그 상대적인 비중을 집계한 내용을 보여준다. 특히 1956년을 넘어서게 되면 사립대학의 운영재정에서 후원회가 차지하는 비중은 이미 전체 운영수입의 절반 이상을 차지할 정도로 증가하고 있었다. 문교부 행정 역시 이러한 후원회의 중요성을 고려할 수밖에 없었다. 문교부는 전국 대학의 운영회들의 협의기구를 운영하는 한편, 후원회비 책정과정에도 개입하고자 시도했으나, 아주 효과적이지는 못했다.²⁶²⁾

연도	설립자 부담	학생 부담	후원회 부담	계
1953년	60,532,685 (14.6%)	138,998,523 (33.5%)	215,590,063 (51.9%)	415,121,271 (100%)
1954년	329,187,654 (20.5%)	550,005,900 (34.2%)	728,372,583 (45.3%)	1,607,566,137 (100%)
1955년	1,112,739,493 (23.7%)	1,300,053,533 (27.7%)	2,228,587,344 (47.4%)	4,701,380,370 (100%)
1956년	1,729,114,635 (23.0%)	1,650,678,762 (21.9%)	4,143,794,997 (55.1%)	7,523,588,394 (100%)
1957년	1,489,660,776 (18.4%)	1,995,695,563 (24.6%)	4,622,690,519 (57.0%)	8,108,046,858 (100%)

〈표 4-1〉 사립대학의 운영경비 부담별 비중 추이

- 재단회계 및 후원회 회계 내용 합산하여 재구성
- 출처: 문교부(1958: 315)

그렇다면 이렇게 징수된 후원회비는 어떠한 명목으로 지출되었을까? 『문교개관』 등의 통계자료, 또한 개별 사립대학들의 후원회회계 예산서 자료는 후원회 수입의 대부분이 ‘신영비’ 명목으로 대학시설 확충에 투자되거나, ‘후생비’ 명목으로 교원 인건비를 보조하고 있었음을 보여준다.²⁶³⁾ 이렇게 보면 사

261) 문교부에서는 학생에게 징수할 수 있는 각종 납입금의 상한액을 지정하여 대학 등록금 및 후원회비가 심각한 사회 문제로 변지는 것을 관리하고자 했다. 1957년을 기준으로, 문교부에서 지정한 사립대학 납입금의 한도액은 입학금이 3,000환, 수업료 10,200환, 후원회 입회비 15,000환, 후원회비 37,300환, 시설비 5,000환이었다. 이미 각종 후원회비와 시설비 명목의 납입금 징수액이 수업료를 넘어서는 수준으로 부과되고 있음을 짐작케 한다(문교부, 1958: 316).

262) “대학납입금 다시 고려”, 『조선일보』 1956.2.1.

263) 『문교개관』의 통계 자료는 1957년 기준 전체 후원회 예산 중 대학교원에게 지급되는

립대학에서 경영권과 인사권을 아울러 지닌 재단법인은 교육활동이 이루어지기 위한 기본적인 시설을 마련할 책임, 또한 교원에 대한 인사권의 행사를 학생과 학부모가 지불하는 자원에 의존하지 않고는 수행할 수 없는 조직이었다.

대다수 재단법인의 ‘기부행위’가 인사권, 예산편성권, 재산처분권 등 주요 권한을 이사회에 독점적으로 부여하고 있는 가운데, ‘경제적으로 기여하는 자’와 ‘경영권을 행사하는 자’ 사이의 불균등한 권력관계는 자연스럽게 재단 내부의 분규의 가능성을 높이는 조건으로 작용했다. 특히 재단 이사진과 대학교수진, 후원회 사이의 ‘3파전’의 존재는 당대 문교 관료들에게도 상당히 난감한 현상이었다(한국교육십년사간행회, 1960: 97-98). 학교 운영경비 지원에서 후원회가 차지하는 실질적 중요성에도 불구하고, 그 운영을 둘러싼 원칙이 제대로 마련되어 있지 않은 상황은 이러한 갈등의 심화를 초래했다.

따라서 후원회가 차지하는 실질적 중요성에 걸맞은 제도적 정비가 이루어질 필요가 있었다. 이미 문교부는 1953년의 「문교부 장관 훈령 제16호」를 통해서 후원회 조직을 공식화하는 한편, 후원회 회계를 재단회계와 독립하여 운영하도록 하는 지침을 내놓은 바 있었다. 이는 재단법인 이사회가 후원회비에 행사할 수 있는 통제권한을 축소함으로써, 경영권과 경제적 기여 사이의 불균형을 완화시키고 분규의 소지를 줄이고자 하는 조치였다. 하지만 이를 사립대학재단들이 준수하도록 강제하는 것은 지난한 일이어서, 여기에만 수년의 시간이 더 필요했다. 또 일부 대학에서는 “재단측에서 자의로 움직일 수 있는 자를 내세워 놓아” 이러한 분리 조치를 유명무실화하면서 또 다른 분규의 원인이 되기도 했다(한국교육십년사간행회, 1960: 98, 156-157).

(2) 사립대학재단의 정당성 위기와 그 대안들

결과적으로 이러한 상황은 사립대학재단의 사회적 정당성에 대한 심각한 의문을 초래했다. 1950년대 중후반의 시점이 되면 ‘대학모리배’, ‘대학의 기업화’, ‘징병기피소굴’ 등 사립대학의 운영의 각종 난맥상을 지적하는 비판적 언어들 이미 범람하고 있었고, 대학문제는 사실상 ‘사립대학 문제’와 등치되기 시작했다(김정인, 2018: 157-162). 특히 당대인들에게는 재단법인 이사진이 자신이 기여하지 않는 몫에 대한 통제권력을 독점하면서 갈등을 야기하는 현상이 대단히 문제적으로 인식되었다. 재단이 그 운영을 후원회 조직과 같은

‘후생비’ 명목의 지출이 약 36.8%, 대학의 시설확충에 사용되는 ‘신영비’ 지출이 약 34.6%에 달하고 있음을 보여준다(문교부, 1958: 315).

외부 자원에 의존하는 것이 단순히 설립 초기의 과도기적 현상에 그치지 않고, 도리어 재단의 경영권·통제권과 경제적 기여 사이의 분리가 더욱 심화되었기 때문이다. 설립자의 자산부담을 전제로 이사회가 재단 경영권을 인정하는 것이 재단법인 제도의 근간이라면, 이러한 ‘경영권과 경제적 기여의 분리’는 재단법인의 정당성(legitimacy) 자체에 대한 여러 의문을 제기하도록 만드는 것이었다. 대학재단 지출의 큰 비중을 차지하는 교원 인건비가 ‘후원회비’를 통해 충당되는 경우 재단이 교원에 대한 ‘인사권’을 행사하는 것의 의미는 무엇인가? ‘후원회비’에 대한 통제권을 재단 이사회가 독점적으로 행사하는 것은 정당한가? 자체적인 자원 조달 능력을 상실하고 외부자원에 의존하는 재단의 정당한 권한은 어디까지 인정될 수 있는가 등의 질문이 그것이었다.

이러한 회의적인 시각을 집약하고 있는 것이 ‘기생(寄生)’이라는 용어였다. 당대인들에게 대학재단은 고액의 등록금을 통해 농촌 경제를 붕괴시키는 ‘우골탑’, 탈세와 부정부패를 통해 사익을 취하는 ‘모리배’의 소굴이기 이전에, 학생과 학부모가 부담하는 재단 외부 자원이라는 ‘숙주’에 의존하며 ‘기생(寄生)’하지 않으면 자신의 존립근거를 확보할 수 없는 기생적인 존재로 빈번하게 재현되었다.²⁶⁴⁾ ‘기생’이라는 생물학적 언어는 한편으로는 사립대학재단의 경제적 무능력을 지적하는 말이기도 했지만, 다른 한편으로는 이러한 기생적 존재의 필요성에 대한 근본적 의문을 함축하는 용어이기도 했다. 『한국교육십년사』가 서술하듯 “사립교육기관 설립을 재단법인에 한한 것은 인적 중심 구성단체인 사단법인과는 달리 재단법인은 기본재산을 중심한 물적 단체라는 성격”을 지녔기 때문이며, “그러므로 재단법인의 사명은 그 설립 목적을 달성하기 위한 자금 충당에 있는 것”으로 여겨졌던 것이 일반적 인식이었다(한국교육십년사간행회, 1960: 97-98).

그런데 당대인들의 눈에는 사립대학을 운영하는 재단법인의 경제적 토대가 돌이키기 어려울 정도로 붕괴했고, “대다수의 대학재단은 명의상, 형식상의 경영권에 지나지 못하고 대학의 실질적, 경제적 경영권은 이미 학부형(이들의 대리인 곧 학생)들에게 옮겨왔음”은 명확한 사실이었다.²⁶⁵⁾ 그럼에도 불구하고 재단 이사회의 독점적 경영권만은 굳건히 지속되면서 온갖 갈등을 야기하고 있다면, ‘학교재단은 왜 필요한가’, ‘사립대학의 운영은 왜 재단법인의 형태로

264) “문교시책 시정과 국회의 건의”, 『경향신문』 1955.6.5.; “횡설수설”, 『경향신문』 1955.10.6; “학교재단이란 필요한가”, 『동아일보』 1955.10.27.

265) “대학재단과 학생간의 분규”, 『동아일보』 1957.9.23.

해야 하는가' 따위의 질문이 제기되는 것은 어떻게 보면 자연스러운 일이었다.

실제로 '사립대학'과 '재단법인'의 관계에 대한 이러한 발본적 문제제기는 '조합주의적 경영'이라는 구체적 대안의 제시로까지 이어지기도 했다. 재단이 "적어도 총 경상예산의 반분(半分) 이상을 부담하지 않는다면 (중략) 학교경영을 일단 중지하고 그를 조합경영으로 넘기는 것이 차라리 합리"적일 것이라는 주장이었다.²⁶⁶⁾ 그리고 이러한 구상을 실험해볼 수 있는 예외적 기회가 '국제대학'에 대한 임시관리체제의 실시를 통해서 주어졌다. 김구의 문하에 있던 한관섭(韓觀燮)의 주도로 1947년 '한국대학'으로 설립된 이 학교의 연혁은 1950년대 사립대학재단 운영의 난맥상을 그대로 보여주는 것이었다. 재단법인 한국대학은 귀속기업체 '부산제병주식회사'의 매수자로 선정되었음에도 대금 납부에 실패하며 보증금 1천만 원을 몰수당하는 등 재단운영에 지속적인 곤란을 겪고 있었고, 여기에 정원 외 입학 등의 문제가 새롭게 불거지면서, 1955년 2월 14일자로 폐교 조치된다.²⁶⁷⁾ 이후 새로운 재단이 구성되어 '국제대학'으로 다시 개교했음에도 불구하고, 고작 수개월 만에 재단 경리부정 사태가 발생하면서 문교부는 재단법인 설립인가를 곧바로 취소하고, 임시관리체제에 대한 구상에 돌입했다.²⁶⁸⁾

그런데 국제대학 사태는 단순히 '문제대학'의 발생이라는 차원을 넘어서서, '재단법인에 의한 사립대학 경영의 타당성' 자체에 대한 질문을 당대인들에게 던지고 있었다. 따라서 국제대학에 대한 임시관리체제는 그 자체로는 대단히 부정적인 사태였지만, 역설적으로 '재단법인이 없는 사립대학 경영'을 시험해볼 수 있는 절호의 기회로 여겨지기도 했던 것이다. 실제로 문교부가 고안한 임시관리체제의 형태는 '교수', '학생', '후원회'의 대표로 구성된 '3인위원회'를 구성하고, 이 위원회가 문교부의 관리감독 하에 학교를 운영하는 것이었다. 이러한 '3인위원회' 체제는 재단법인의 기능을 완전히 중지시킨 상태에서 새로운 운영주체를 구성했다는 점에서, 기존 이사들의 취임인가를 취소하고 임시이사를 파견하는 다른 사례들과는 뚜렷한 차이가 있었다.²⁶⁹⁾

266) "학원의 경영문제(3)", 『동아일보』 1955.10.20.

267) "몰수된 보증금 일천만원 귀재불하납부금미청산으로", 『경향신문』 1954.3.21; "폐쇄조치는 말 뿐", 『경향신문』, 1955.4.6. 한국대학의 폐교는 해방 이후 공식 설립인가를 획득한 사립대학이 문교부 명령에 의해 폐교당한 최초의 사례일 것이다.

268) "국제대학 사건의 수사 본격화", 『경향신문』 1955.9.1.; "국제대학재단 인가 취소", 『동아일보』 1955.11.12.

269) "국제대학임시관리규정(안)", 『국제대학철』, BA0231111. 국제대학의 사례와는 다른 형태의 임시관리자 임명 사례는 국민대학에서 볼 수 있다. 1952년 정병조 이사장의 취임 이후

이러한 국제대학 ‘3인위원회’의 합의에 대해 일부 주류 언론들은 상당한 관심을 표하고 있었다. 유명무실화되어 “기생충”적 존재로 전락한 재단법인을 제거하고, 실질적으로 학교의 교육활동을 담당하는 교원과, 학교의 경제적 운영에 가장 큰 몫을 기여하는 학생과 학부모라는 이해당사자(stakeholder)들이 조합주의적 형태로 사립대학을 운영한다는 대안을 ‘3인위원회’의 활동을 통해 실험해볼 수 있으리라는 것이 이들 언론의 기대였다. 특히 “사학운영의 신방안”이라는 제목으로 실린 <동아일보>의 1955년 11월 14일자 사설의 내용은 다소 길지만 여기에서 직접 인용해볼 가치가 있다.

“(전략) 그와 같은 방대한 금액(등록금: 필자)이 교사의 신증축, 기타의 고정교육시설에 사용되었다고 한다면, 이것을 사립재단의 소유로 할 필요와 이유가 어디 있는가? 그만한 돈을 학부형으로 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, 학부형의 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 미명 하에 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 학부형의 대표, 대학에 있어서는 학생의 대표 약간명을 학교 법인의 기관으로 선출하여 일정한 임기로써 경영을 맡게 함으로써 충분할 것이다.

그러한 의미에서 이번 문교부가 국제대학의 경영권을 교수, 학부형, 학생 등의 대표 삼인위원회(三人委員會)에게 위임하기로 결정한 것은 사학경영의 새로운 방안의 모색에 성공한 것이라 보고, 그 성과 여하를 크게 주목하고자 한다. 왜냐하면 국제대학에서의 신경영방식이 유명무실한 재단에 의한 경영보다도 학부형의 부담을 덜고 교육내용을 충실히 할 수 있다는 것이 실증되는 경우에는, 다른 사학에도 그러한 방식을 채용함이 현명하겠기 때문이다.” (“사학운영의 신방안”, 『동아일보』 1955.11.14) (강조는 필자)²⁷⁰⁾

내용을 겪고 있던 국민대학의 분규가 격화되자 문교부는 1955년 8월 11일부로 국민대학에 대한 임시운영인가를 취소하고, 임시관리책임자를 임명하여 재단을 새롭게 구성하도록 했다. 이는 1960년대 이후 일반화된 임시이사 파견의 초기적 형태라 할 수 있다(『국민대학교 60년사 2권』, 70-72).

위의 기사가 주목했던 국제대학 ‘3인위원회’ 체제의 잠재성은 결과적으로 충분히 발현되지는 못했다. 이화여자대학교를 경영하던 ‘재단법인이화학당’이 국제대학 인수에 나서면서, 임시위원회 형태에 의한 대학 운영은 결국에는 또 다른 재단법인의 인수를 통해서 종결되었던 것이다. 비록 ‘재단을 배제한 조합주의적 대학경영’이라는 대안은 충분한 기간을 두고 실험될 수는 없었지만, 이러한 구상은 그 존재 자체로서 1950년대 당대인들이 사립대학재단의 현실에 품었던 의심의 깊이를 너무나 여실히 보여주는 사례로서 중요한 의미를 지닌다.

국제대학의 ‘3인위원회’ 시도가 내부 부정 및 재정위기에 빠진 사립대학에 대한 임시관리 제도의 맥락에서 제기된 것이었다면, 보다 일반적 맥락에서 사립대학재단의 경영권에 대한 대안들이 모색되기도 했다. 핵심은 이사회 혹은 이사회 내부의 특정 구성원이 독점하고 있는 재단 및 학교 경영권을 분산하고 견제할 수 있는 장치를 만들 필요가 있다는 것으로 모아졌다. 재단의 ‘설립자’가 더이상 사립대학에 대한 자원 제공자로서 기능할 수 없는 상황에서, 학교 및 재단의 통제권에 대한 독점적 권한 역시 분산시키는 것이 타당하다는 요구였다.

특히 대학의 학사운영이 실질적으로 재단 이사회에 종속된 구조가 해결해야 할 문제로 인식되기 시작했다. 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. 특히 해방 이후 신설된 학교에서는 설립자의 카리스마적 영향력이 여전히 강하게 남아있던 것도 이러한 경향을 강화시켰다.²⁷¹⁾

270) <동아일보>는 농지개혁 국면에서부터 사립학교재단의 이해관계를 직접적으로 대변하는 창구 역할을 해왔다는 점에서 이러한 사실의 논조는 매우 흥미롭다. 물론 어떤 의미에서는 이러한 언설은 일부 ‘명문’ 사립대학들과 ‘부실’한 사립대학들을 구별 지으면서, 후자의 대학들에 적용될 조치들을 제안하는 성격을 지니고 있었다고 보여진다. 실제로 백낙준, 유진오 등 당대 거목급 사학관계자들은 ‘모리’하는 대학들과 자신들의 대학을 차별화하는 입장을 계속 취하고 있었다(김정인, 2018: 117-118).

271) 이는 조선대, 동아대, 중앙대, 한양대, 경희대 등 해방 이후 신설된 대학에서 두드러지게 나타난 현상이었으나, 식민지 전문학교에 뿌리를 둔 일부 대학 역시 사정은 다르지 않았다. 예컨대 2장에서 보았듯 연희전문학교와 세브란스의전의 경우 재단의 이사장이 학교장을 겸직하여 통할하는 원칙이 기부행위에 명확히 규정되어 있었는데, 이러한 원칙은 앞서 3장에서 보았듯 해방 이후 연희대학교 출범 이후에도 지속되었고, 1946년부터 1960년까지 백낙준이 총학장직과 이사장직을 겸직했다. 이화여대의 경우도 1970년까지 이사장직을 수행했

반면 대학의 교원은 그 수적 증가에도 불구하고, 여전히 ‘피고용인’ 정도의 지위에 머물러 있었고, 대학의 학사운영 및 인사권에 대한 발언권은 극히 제한적이었다. 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 지속적인 갈등, 법적 다툼이 이어졌다. 재단법인 이사회의 자의적 인사권 행사를 견제할 수 있는 장치는 실질적으로 존재하지 않았고, 사립대학에서 경영상황 악화 등을 명분으로 교원들을 대량 해고하는 일도 드물지 않았다.²⁷²⁾

이러한 상황에서 사립대학재단의 일상적 경영에서 이사회의 권한을 분산시키는 한편, 교수와 학부모 등 여타 이해관계자들을 참여시키는 것이 사립대학재단 문제의 하나의 해결책으로 논의되었다. “사립대학재단에 교수와 학부형을 참여시키라”라는 제목의 <경향신문>의 1957년 9월 21일자 사설은 “대학 분쟁의 대부분의 원인이 학교 재단측의 부당한 처사에서 기인한다고 한다면”, 여기에 대한 발본적 해결책을 마련할 필요가 있다는 것을 주장했다. 그 한 대목을 살펴본다.

“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 학교 행정의 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.**

이와 같이 함으로써만 학교 경비가 정당하게 사용되고 교수의 신분이 보장되어 학교 운영이 교육적으로 건전화될 것이요 따라서 학교분쟁도 해소될 것이다. 문교부 당국은 일대 용단을 내려서 이상과 같은 방향으로 기부행위의 준칙(準則)을 개정하여 주기를 바란다.”(강조 필자).²⁷³⁾

던 김활란은 1961년 9월까지 총장직 역시 겸했다.

272) “노동자화한 대학교원”, 『동아일보』 1956.8.24.; “국학대학의 교직원 대량 해고 소동”, 『동아일보』 1958.10.24.

273) “사립대학재단에 교수와 학부형을 참여시키라”, 『경향신문』 1957.9.21.

이러한 주장들이 주요 언론에서 거론될 만큼, 당대 사립대학재단에 대한 대안 마련의 필요성은 사회적 공감대를 형성하고 있었다. 자산전환 과정의 실패로 사립대학재단의 경제적 기반이 형해화된 상황에서, 재단 자체가 설립자의 전권이 통용되는 영역이 아니라 보다 폭넓은 관계자들의 참여를 통해서 ‘민주화’ 되어야만 그 운영이 정당성을 획득할 수 있다는 의견이 대두되기 시작했던 것이다. 이러한 사회적 논의 지형은 1950년대 중반 이후 문교부가 일련의 사립대학 및 재단법인 제도 개편에 착수할 수밖에 없는 조건이 되었다.

2) 학교설치기준 및 재단법인에 대한 개입 시도

(1) 「대학설치기준령」의 효과와 한계

이러한 맥락에서 이승만 정권은 기존의 자유방임적 대학 설립인가 정책을 재고하는 한편, 학교 재단의 운영에 대한 규제를 강화하기 위한 일련의 정책들을 도입하고자 시도했다. 이는 1950년대 초반까지 이어졌던 자산 전환에 대한 혜택, 법인세 감면, 느슨한 대학 설립 및 승격 인가기준 적용 등 사립대학에 우호적이었던 정책 기조가 크게 전환되었음을 의미했다. 선행연구들이 주목했듯 그 핵심에는 1955년 「대학설치기준령」이 있었다(김정인, 2018). 대학설치에 관한 규정은 이미 1946년에 임시적으로 마련된 대학 설립 기준이 있었으나, 이는 정식 법령과는 거리가 있었다. 정부 수립 이후 1949년 「교육법」 제정으로 학제 규정이 마련된 이후에도 정작 대학의 설립 규정은 공포되지 못했는데,²⁷⁴⁾ 이를 「대학설치기준령」 제정을 통해 뒤늦게 정비한 것이었다.

우선 법령의 구조 및 내용부터 확인해보자. 대통령령 제1063호로 제정, 1955년 8월 4일 공포된 「대학설치기준령」(이하 「설치기준령」)은 학과 학생 정원 당 교원 배치를 규정한 부분(제2장), 교사 및 체육시설, 부속시설의 기준을

274) 한국전쟁 발발 직전인 1950년 4-5월에 「대학설치기준령」이라는 명칭의 법령 초안이 언론을 통해 공개된 바 있었다. 공개된 초안에서는 대학의 학사학위 수여에 필요한 학점을 최저 180학점으로 규정하는 등 수업시수에 대한 기준을 마련하는 한편, 강의는 전임 교수가 담당하는 것을 원칙으로, 부득이한 경우 전체 강의 수의 절반 이하를 부교수, 조교수, 강사 등이 분담할 수 있도록 했다. 이와 더불어 대학 설비와 관련하여 교사 및 운동장, 도서관 등 제반 설비에 대한 간략한 규정이 포함되었으며, 대학 규모에 따라 적정 규모의 자산을 보유해야 한다는 내용 역시 포함되어 있었다. 당시 문교부는 「대학설치기준령」에 따라 1951년 3월까지 기설 대학들에 대한 재인가를 진행함으로써 일부 대학들을 정리할 계획을 세웠던 것으로 보인다. “현존 대학의 자격심사 명춘 3월로 연기”, 『조선일보』 1950.4.14.; “대학설치기준령 초안”, 『조선일보』 1950.5.19.

규정한 부분(제3장) 등으로 나뉘었다. 대학 설치기준을 명시함으로써 간접적으로 재단의 재정 부담을 요구하는 방식이었다. 특히 교사의 확보와 관련해서는 5년 이내에 해당 시설기준을 완전히 충족할 것을 요구하는 한편, 연도별 확충 기준을 충족하지 못하는 대학에 대해 문교부 장관이 “학교의 폐쇄, 학과의 통합, 학생정원의 감축 등의 조치를 명”할 수 있도록 했다(부칙 제2조). 재단과 관련한 보다 직접적인 규제조항은 제4장을 통해서 마련되었다. 여기에서는 “사립대학을 경영하는 재단법인은 교지, 교사, 체육장 기타 시설등의 고정자산 이외에 1년간 경비액의 10배이상에 해당하는 수입재산을 보유하여야 한다”(제12조)라고 규정하면서 사립대학재단이 보유해야 하는 재산의 기준을 마련했다.

그렇다면 「설치기준령」의 효과는 어떻게 나타났을까.²⁷⁵⁾ 가시적인 변화는 교사(校舍) 등 학교 설비 증설에서 가장 뚜렷하게 나타났다. 한국전쟁 이후 학교 설비 복구가 지속적으로 전개되는 가운데, 1955년 「설치기준령」의 공포는 개별 대학의 시설이 빠르게 확충되도록 했다(『문교개관』, 97-98쪽). 특히 교사의 경우 1956년 당시 총 면적 약 13만여 평에서 1957년도에는 약 32만여 평에 달할 정도로 빠르게 복구·증축되었다. 또한 대학 신규 설립 및 학생 증원과 관련해서도 대학설치기준령은 일정한 효과를 발휘했다.

다만 학생 규모의 감축은 설립형태별로 그 효과가 달랐고, 정부의 통제가 보다 직접적으로 작용했던 국공립대학에 비해 사립대학 부문에서의 정원 감축 효과가 제한적이었음은 앞서 살펴본 바와 같다. 실제로 ‘설치기준령’에 가장 강력하게 반대했던 것은 사립대학측이었다. 이들은 ‘전국사립대학연합회’를 결성하여 정부의 압박에 조직적으로 대응하는 한편, 「대학설치기준령」에 명시된 대학조사위원회 구성에 주도적으로 참여하면서 규제의 강도를 크게 완화시켰다.²⁷⁶⁾ 따라서 당초 「설치기준령」이 목표로 했던 5개년 목표 계획은 지속적으로 연기될 수밖에 없었다.²⁷⁷⁾ 결과적으로 사립대학의 경우 1955년까지 지속적으로 증가했던 재학생 규모 확대가 일정 정도 억제되는 부분적인 효과만을 거둘 수 있었다.

그러나 「설치기준령」의 제한적인 효과를 이익집단화한 사립대학측의 조직적

275) 「대학설치기준령」의 공포와 심사 과정, 사립대학 측의 구체적인 대응과 관련해서는 손인수(1994a: 661-678), 김정인(2018: 114-122)을 참조.

276) 「대학설치기준령」은 각 기준의 적합도 여부를 조사, 심의하기 위해 문교부 산하에 대학조사위원회를 두고, 위원으로 각계 전문가들을 위촉한다고 규정했다(13조-14조). 전국사립대학연합회를 주도했던 백낙준, 유진오 등이 여기에 참여했다(김정인, 2018: 119).

277) 1960년 7월 19일 공포된 「대학설치기준령 부칙제2조에 관한 건」(국무원령 제33호)은 설치기준의 완전 충족 시점을 학교 유형에 따라 1963년 또는 1965년으로 연기했다.

인 반발의 결과로만 이해하기는 어렵다. 당시 사립대학재단의 현실에 비추어 볼 때 강력한 설치 기준을 적용함으로써 사학을 정상화하겠다는 문교부의 기획 자체에 내재된 몇 가지 난점들이 존재했던 것이다. 당대 언론들이 관찰했듯, 대학재단이 필요 경비의 10배 이상의 수입재산을 보유해야 함을 규정한 것이나, 5년 이내에 시설 확충을 완료할 것을 규정하는 내용은 사실상 불가능에 가까운 것이었다. 자연스럽게 대다수의 대학들로부터 「설치기준령」은 다액을 기부할 “교육특지가를 구하지 못하는 경우에는 학생들로부터 다액의 기부금을 거두라는 것을 간접적으로 명령”하는 것이었다는 비판이 제기되었다.²⁷⁸⁾ 정부의 사학 조성(助成)이 사실상 전무한 상황에서 시행된 「설치기준령」은 사립대학이 시설 확충에 필요한 재원을 학생들로부터 거두는 경영 행태를 최소한 묵인해주어야 할 필요에 직면했던 것이다.²⁷⁹⁾

결과적으로 문교부는 수업료 규제 완화를 요구했던 사립대학측의 의견을 받아들이면서 양보할 수밖에 없었다. 문교부는 그간의 일괄적 등록금 규제에서 벗어나 1958년부터 모든 등록금을 각 대학에서 자율적으로 책정하되, 납부금의 최고 한도를 설정한다는 방침을 밝힌 것이 대표적이었다. 하지만 이러한 한도액 준수를 강제할 수 있는 실질적 역량은 제한적이었다. 그 밖에 학생들로부터 수업료 이외의 명목으로 추가 비용을 징수할 필요가 있다는 건의 역시 받아들여졌다. 결과적으로 사립대학은 ‘건축비’, ‘시설비’ 등의 명목으로 학생들로부터 추가적인 금액 납부를 요구할 수 있었다(김정인, 2018: 115-118). 즉 전후 사립대학 경영을 정상화하겠다는 명목으로 시작된 「설치기준령」의 적용 과정에서, 학생 납부금에 의존하는 사립대학재단의 경영 행태는 오히려 악화되는 측면조차 존재했던 것이다.

주목해야 할 「설치기준령」의 또 다른 뚜렷한 한계는 대학재단에 대한 규제 부재에 있었다. 당대 언론이 지적했듯, 대학의 재산 기준에 대한 대단히 높은 기준을 설정해두었던 “현행의 대학설치기준령에는 학교재단을 간섭할 수 있는 아무런 법적 조항이 없으며 학교 시설 면에서만 국한”되어 있다는 문제가 있었던 것이다.²⁸⁰⁾ 당시 첨예한 문제로 부상했던 재단 운영기구 및 권한의 배분, 이사회의 구성 등 핵심 사안은 「설치기준령」을 통해서는 애초에 다루어

278) “학교 감독행정을 합리화하라”, 『동아일보』 1956.03.19

279) 시설 확충 과정에서는 UNKRA, FOA, AFAK 등으로부터의 건축자재 및 실험기구 등의 원조가 중요했다. 다만 이러한 대학 원조는 대개 국립대학과 일부 대형 사립대학으로 집중되는 경향이 있었다(한준상, 1990).

280) “사립대학재단 명춘에 재조사”, 『조선일보』 1956.10.22.

질 수 없는 성질의 것이었다.

(2) 재단에 대한 제한적 개입시도와 ‘사립학교법’, ‘학교법인법’ 구상

이러한 문제에 대응하기 위해 문교부는 사립대학재단에 대해서도 일련의 새로운 규제 방침을 발표했다.²⁸¹⁾ 이는 당시 문교부의 사립대학재단에 대한 규제가 안고 있던 법 논리적인, 그리고 현실적인 한계들을 극복하기 위한 시도로 자리매김할 수 있다. 물론 대학 업무의 주무관청으로서 문교부는 대학의 설립 및 운영 전반에 대한 법적인 감독권한을 부여받은 조직이었다.²⁸²⁾ 그러나 문교부의 관권(官權)이 사립대학의 설립 주체인 사적 재단법인, 특히 그 운영기구인 이사회 조직에 대해서 실질적으로 개입할 수 있는 수단은 제한적이었다. 3장에서 보았듯, 미군정기 이후 재단법인에 대한 관리감독권이 점차 강화되는 경향이 있었다고는 하지만, 구 「민법」에 의해 설립된 재단법인의 사법인(私法人)으로서의 속성은 여전히 강하게 남아있었다. 따라서 사립대학재단에 대한 문교부의 상시적인 관리감독의 범위도, ‘분규’와 같은 예외적 상황에 개입할 수 있는 법적 근거 역시 불명확했다. 결국 실질적인 문제 해결은 당사자들 간의 법원 소송에 맡겨지는 경향이 있었다(김강현 1963, 100-101).

이러한 상황에서 1950년 중반 이후 문교부는 우선 임기응변적으로 일련의 행정예규 및 명령 하달을 통해 재단법인 사무에 대한 관리감독을 강화하고자 했다. 몇 가지로 나누어 살펴보자. 첫째, 「설치기준령」에는 불명확하게 규정되어 있었던 사립대학재단의 수익기준 산정에 대한 지침들이 하달되었다. 학교시설을 규제하는 「설치기준령」과는 별도로 “착실한 학교재단을 육성하기 위한 방법으로 재단 보강에 대한 새로운 기준령”이 필요하다는 이유였다. 그러나 이는 기존 재단이 아닌 신규 설립 재단에 적용되는 기준이었으며, 그 내용 역시 재단의 자산에 대한 보다 세밀한 규정이라기보다는, 재산 가치 평가 및 서류 심사를 엄격하게 적용하라는 지침에 가까운 것이었다.²⁸³⁾

281) 이러한 재단에 대한 규제 시도는 「설치기준령」만큼 전면적인 쟁점으로 부상하지는 않았고, 선행연구들에서도 이에 대해 충분히 다루지는 못했다. 그러나 1950년대 중반을 거치며 「민법」에 근거한 사립대학 재단법인 법제를 개혁해야 한다는 문제설정이 새롭게 등장했고, 같은 문제가 4.19와 5.16을 거치면서 반복적으로 논의된다는 점에서, 이러한 시도들에는 보다 적극적인 의미를 부여해볼 필요가 있다.

282) 1949년 「교육법」의 제84조는 “국립의 각 학교와 공·사립의 사범대학과 대학은 문교부장관의 지도감독을 받는다”고 규정하면서 설립 형태와 관계없이 문교부 장관의 지도감독 권한을 명시하고 있었다.

283) “사립대학재단 명춘에 재조사”, 『조선일보』 1956.10.22.; “사학재단법인 수익기준 작성”, 『조선일보』 1956.12.13. 해당 수익기준은 「재단법인 수익기본재산 및 수익기준」, 경기도교

둘째, 재단 이사회의 구성과 재단 회계에 대한 일련의 지침 역시 마련되었다. “법인 이사를 두는 것은 민법(구 메이지 민법: 필자 주) 제52조에 의거한 것”이며, “선임 및 퇴임 등에 관하여 법은 기부행위에 일임”하고 있었지만, 당대 상황에 대응하기 위해서는 보다 세밀한 규정들을 정비할 필요가 있었던 것이다. 예컨대 한국전쟁 당시인 1952년 5월 1일자로 문교부장관이 각 대학재단 이사장 및 도지사 등에게 하달한 「법인 임원 개선에 관한 건」에서는 “학교장의 이사장 겸임과 기타 학교 직원의 법인 이사 또는 감사 겸임 하는 일이 없도록 할 것”을 지시했다.²⁸⁴⁾ 그 밖에도 문교부는 기부행위에서 종신이사제를 허용하지 말 것을 지시하는 명령,²⁸⁵⁾ 감독의 용이성을 위한 재단의 예결산 양식을 통일하라는 지시 등을 잇따라 하달하면서, 관리감독 권한을 확립하고자 노력했다.²⁸⁶⁾ 하지만 이러한 규정들이 일선 행정에서 발휘하는 실질적인 효과는 다소 제한적이었던 것으로 보인다.²⁸⁷⁾

보다 근본적인 문제는 해방 이후까지 효력이 유지되었던 구 「민법」 체제에서는 재단법인에 대한 문교부의 관리감독권이 분명치 않았고, 이를 확장할 수 있는 가능성 역시 제한적이었다는 점에 있었다. 2장에서 살펴본 ‘이원적·비대칭적 규제체계’의 문제가 1950년대 중반 이후 사립대학문제에서 하나의 장벽

육청 관리국 총무과, 『예규철(조사기획)(2)』 (BA0199918)

284) 「법인 임원 개선에 관한 건」, 경기도교육청 관리국 총무과, 『예규철(조사기획)(2)』 (BA0199918)

285) 「학교 재단법인 임원 취임 인가에 관한 건」 (1957.5.25.), 경기도교육청 관리국 총무과, 『예규철(조사기획)(2)』 (BA0199918). “종신이사제는 부당 학교재단에 지시”, 『조선일보』 1957.5.23. 단 이러한 지령은 중앙대나 한양공대 등 기존에 이미 종신이사제를 채택했던 재단에 소급 적용되지는 않았고 신규 설립 혹은 기부행위 변경시에만 적용되었던 것으로 보인다.

예컨대 재단법인 조선대학교에서는 1958년 박철웅을 종신이사로 추대하는 기부행위 변경 인가를 구했으나, 문교부에서는 종신이사제의 폐단을 막기 위해 이를 억제하고 있음을 사유로 변경을 허용하지 않았다. “재단법인 조선대학교 기부행위 변경 및 임원 개선 인가 신청의 건”(1958.2.14.), 『조선대학서류철』 (BA0232301).

286) 「사립교육기관의 유지경영 또는 그 원조를 목적으로 하는 재단법인의 예산서 또는 결산서 서식 통일의 건」 (1956.12.20.), 경기도교육청 관리국 총무과, 『예규철(조사기획)(2)』 (BA0199918). 공문에 따르면 이는 1946년 8월 16일자로 조선미군정청문교부장 통첩으로 예결산서 양식을 하달한 바 있으나 그간 제출했던 양식들이 각양각색이었기 때문에, 기존 양식을 일부 수정해서 재차 하달한 것이었다.

287) 그밖에 전후 반공체제 하에서 일상적인 사회통제가 강화됨에 따라 법인 임원에 대한 신원조사 관행 역시 더욱 강화되었음 역시 언급해둔다. 예컨대 문교부가 1954년 하달한 지침은 재단법인의 신규 설립 및 임원 개편 시 시읍면장의 신원증명서와 함께 관할 경찰서장의 신원조사서 역시 반드시 첨부하도록 규정하는 것이었다. 이러한 재단 임원에 대한 신원조사 관행은 5.16 군정기에 더욱 강화되어 중앙정보부에서 제정한 일련의 신원조사 지침이 문교부 장관을 통해 각 학교로 하달되었다. “재단법인 임원 취임 절차 변경에 관한 건”(1954.4.27.), “신원 조사 업무 지침 통지”(1961.10.30.), 『예규철(조사기획)(2)』

으로 작용한 것이다. 특히 사립대학재단에 분규가 발생하면서 정상적 학교 운영이 차질을 빚을 경우, 주무관청이 재단 운영 및 이사의 진퇴에 어디까지 개입할 수 있는지가 불명확하다는 점은 큰 문제였다.²⁸⁸⁾ 사립학교 재단법인을 강력히 규율하기 위해서는 비단 예규 및 행정명령 수준의 조치를 하달하는 것이 아니라, 재단의 성격을 근본적으로 재정의할 수 있는 별도의 입법이 필요한 상황이었다.

이러한 상황에서 사립학교를 운영하는 재단법인을 별도로 규율하기 위한 「사립학교법」 제정에 대한 논의가 이미 1950년대 중반에 등장했다(김일환, 2020: 220-25). 몇 가지 행정명령만으로는 사립학교재단의 행태를 규제하기에 한계가 있으니 별도의 「사립학교법」을 통해서 일반 재단법인에 비해 공공적 성격이 강한 법인 형태를 별도로 설정하고, “이사회 측의 부당한 결의를 막아 사학재단의 질서유지를 꾀하”고자 한다는 것이었다. 이미 1954년 2월에 문교부 분과위원회에서 「사립학교법」 초안을 검토하고 있다는 사실이 언론을 통해 공개되었고, 문교부 장관 자문기관인 중앙교육위원회에서 법안 논의가 차근 차근 진행되었다. 이후 입법 논의는 1950년대 말까지 산발적으로 이어졌다.²⁸⁹⁾

당대 언론보도를 통해 전해진 1950년대 중반 「사립학교법」 구상의 내용을 간략히 살펴보자. 당대 성안 중이었던 법안은 「사립학교법」 또는 「학교법인법」으로 불렸다. 법안은 1949년 GHQ 체제 하 일본에서 제정된 「사립학교법」을 모범으로 하되, 이를 일부 수정하는 방식으로 마련된 것이었다(김강현, 1963: 100-101).²⁹⁰⁾ 법안 명칭에서 볼 수 있듯 핵심은 기존의 재단법인에 비해 공

288) 따라서 문교부는 일선 주무관청에서 올라오는 질의에 대해 그때그때 유권해석을 내어 놓는 방식으로 대응할 수밖에 없었다. 예컨대 재단 이사장이 학교 운영을 전단(專斷)하며 분규가 발생했을 경우에 대해 문교부 장관이 하달한 공문은 당시 문교부가 처한 딜레마적 상황을 잘 보여준다. 경기도지사가 문교부로 문의했던 질문은 ‘과연 주무관청이 이사회의 자체적 의결과 관계없이 임기 중의 이사장을 해임시킬 수 있는가’, ‘만약 그렇다면 그 법적 근거는 도대체 무엇인가’ 하는 것이었다. 여기에 대해 문교부는 해당 이사장의 취임 인가를 임기 중일지라도 취소할 수 있다고 유권해석했다. “임원의 취임인가는 일종의 행정처분임으로, 그 처분을 취소하는 처분 역시 행정처분의 취소에 속함이 분명”하기 때문에, “법적 근거에 대해서는 일정한 명문은 없지만, 공익적인 필요가 있고 그 실효가 중대한 경우에는 이를 폐지할 수 있다고 해석하여야 할 것”이라는 다소 궁색한 지침이었다. 「재단법인 임원 취임인가 취소에 관한 건 질의」(1956.6.27.), 경기도교육청 관리국 총무과, 『예규철(조사기획)(2)』(BA0199918)

289) “「사립학교법」 입안에 말성! 재단의 영역 침범 학원측의 주장”, 『조선일보』 1954.2.4: “사립학교법안 심의 중앙교육위를 개최”, 『조선일보』 1954.3.18.

290) 자료의 한계로 그 세부 내용을 확인하기는 어렵지만, 1950년대 후반 이후 한국에서 사립 학교법안이 작성될 때는, 1949년 일본의 「사립학교법」을 모범으로, 이를 수정하는 방식을 취했다. 특히 배우자 또는 3촌 이내의 친척의 임원 선임 금지, 재단 내부의 심의기구로서 평의원회의 설치 의무화 등의 내용은 일본 「사립학교법」의 특징적 내용이었으나, 이하에서

적 성격이 강한 ‘학교법인’이라는 특수법인 제도의 창설이었다. 그런데 초기 논의과정부터 사립대학 관계자들은 법안 내용에 크게 반대하면서 문교부 측과 대립각을 세웠다. 그 결과 1954년 초기 성안 과정에서 논의되었던 학교법인 내의 ‘평의회’ 제도 신설, 그리고 국고보조 관련한 내용 등 이해관계가 첨예하게 갈리는 사안들은 우선 제외하면서 법안의 골자가 마련되었던 것으로 보인다.²⁹¹⁾ 1956년 9월 시점에서 언론 보도를 통해 공개되었던 「사립학교법」에 포함된 주요 내용은 아래 <표 4-2>와 같다.

내용	주요 내용
일반	• 학교법인은 학교에 필요한 시설 자금 및 그 운영에 필요한 재산을 가져야 한다 • 학교법인은 설립 인가를 받은 날부터 3년 이내에 학교법인이 목적하는 학교의 설립 인가를 받지 못하면 해산된다
이사회 구성 및 권한	• 재단 이사과 감사는 각인의 배우자 또는 삼등친(三等親) 이내의 친척이 포함됨을 금지한다 • 학교장 이외의 교직원들은 그 학교를 설립 운영하는 학교재단의 이사 또는 감사가 되어서는 안 된다 • 학교법인이 그 설립 운영하는 학교의 장을 해임코자 할 때는 문교부장관의 승인을 얻어야 한다 • 학교법인이 그 설치 운영하는 학교의 교원과 사무직원을 임명 또는 해임코자 할 때는 당해 학교의 장의 제청에 의하여야 한다
문교부의 감독권	• 학교법인의 이해관계자 간의 불화 또는 분규로 인하여 학교 운영과 교육에 지장이 있고 분규가 야기된지 3개월을 경과하고도 해결을 보지 못하는 경우 문교부장관은 법인의 이사와 감사의 취임인가를 취소하고 지체없이 법원에 제청하여 가이사를 선출하도록 할 수 있다 • 해산한 학교법인의 잔여재산은 국고에 귀속하고 문교부장관이 이를 관리한다 • 학교법인은 그 설립 운영하는 학교의 학생으로부터 문교부 장관이 정하는 입학금과 수업료 이외의 금품은 징수하지 못한다

<표 4-2> 1950년대 「사립학교법」 구상의 주요 내용

- 출처: “학교법인법 요강을 작성”(『조선일보』 1956.9.3); “사립교법인법안 강력 추진하려나?”(『조선일보』 1956.9.10)의 기사 내용을 바탕으로 재구성

전체적으로 법안은 문교부의 감독권한을 확대하는 동시에, 그간 재단 이사회 의사적 자치에 남겨졌던 인사와 재무 영역에까지 공적 규제가 확대되는 내

보듯 1963년 「사립학교법」 제정과정에서는 삭제되었다. 「사립학교법」의 이러한 이식법적 특징에 대해서는 추후 세밀한 연구가 이루어질 필요가 있다. 일본 「사립학교법」 제정과정에 대해서는 天野郁夫(2016b: 664-671) 참조.

291) 조선일보 기사는 ‘사립학교법’ 초안이 문교부 내 분과위원회에서 검토되며 사립학교측의 반응을 전한다. 이 법안의 내용에서는 평의회 제도를 신설, 교내의 인사 행정과 재정 운영권을 평의원의 동의를 얻도록 하여, “중전의 재단운영에 불미스러운 점”을 개선하고 “공익법의 본질에 어긋나는 폐단이 없도록” 한다는 내용이 포함되어 있었다. 또한 국고보조를 명시함으로써 “재단 운영에 간섭하는 동시에 이를 보조 육성코자 한다”는 것이었다. “「사립학교법」 입안에 탈성! 재단의 영역 침범 학원측의 주장”, 『조선일보』 1954.2.4)

용을 담고 있었다. 특히 눈여겨볼 것은 그간 행정지침을 통해서 제한적으로 이루어졌던 재단 이사회 구성 및 권한에 대한 규제를 법제화하고자 했다는 점이다. 특히 학교법인의 인사권 행사에 대한 일정한 제한과 함께, 이사 및 감사 등 재단 임원에 배우자 또는 3촌 이내의 친척이 포함되어서는 안된다는 강력한 규정이 존재했다. 분규에 대한 문교부의 개입 권한 역시 보다 명확하게 언급되어, 분규 발생 시 문교부의 직권적 임원 해임 및 가이사(假理事) 선임을 가능하도록 하는 조항도 포함되었다.

이러한 사립학교법안의 내용에 대한 반응은 크게 엇갈렸다. 일부 언론은 몇 가지 보완점이 있음에도 불구하고, 해당 법안이 “사학의 민주화를 위하여 일보전진”을 의미한다고 밝히면서 의미를 부여했다. “엄숙한 설립 이념에도 불구하고 해방 이후 재단 수입의 격감과 학부형이 납입하는 사친회비 의존성이 증대됨으로써 생기는 비정상적 운영방침으로 인하여 학원 내의 분규가 부절하고 일부에는 부패와 횡포가 나타나게” 된 상황에서, “설치기준령과 아울러 학교법인법 제정의 필요가 인정될 수 있”다는 주장이었다. 또한 “사립학교의 교원들도 의당히 동의 없이 해임되지 않는 권리를 향유해야 될 것”이라며 학교 직원의 신분보장 시도에 대해서도 환영의 뜻을 밝혔다.²⁹²⁾

반면 사립학교 관계자들은 크게 반발, “맹렬한 반대운동을 일으킬 준비”를 하며 압력을 행사하고 나섰다. 문교부가 무분별한 설치인가로 사학 경영의 파탄을 초래해놓고, 재정지원을 하기는커녕 행정 책임을 은폐하기 위해 이런 법안을 만든다는 주장이었다. 하지만 보다 중요한 이유는 사립학교재단이 ‘사적 자치’의 영역으로 남아있어야 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.²⁹³⁾ 문교재단연합회의 요구는 오히려 사립학교에 대한 조건 없는 국고 보조금 지급을 통해 사학을 지원해야 한다는 것으로 모아졌다.²⁹⁴⁾

이미 「설치기준령」 및 법인세 부과 문제에서도 사립대학재단의 거센 저항에

292) “사학의 민주화와 학교법인법안”, 『조선일보』 1956.9.6.

293) “사립학교법안 문교부서 성안”, 『조선일보』 1955.7.10.; “사립학교법인법안 강력 추진하러나?”, 『조선일보』 1956.9.10.; “문교부서 사립학교 법인법을 구상”, 『경향신문』 1959.4.30.

294) “사립교 국고보조 문교재련(文教財聯)서 국회에 요청”, 『동아일보』 1954.02.06

직면했던 상황에서, 문교부 관료들이 「사립학교법」의 입법에 본격적으로 착수하는 것은 상당한 부담을 요구하는 일이었다. 1952년 「법인세법」 개정을 통해 사학재단 수익사업에 대한 비과세 조치가 이어졌는데, 1958년부터 여기에 대한 30% 세율의 과세가 추진되자 문교재단연합회 측에서 이에 대해 “사학기관을 사멸로 몰아넣는 일”임과 동시에 학부형들의 교육비 부담이 더욱 커질 것이라며 반대하고 나섰던 상황이었다.²⁹⁵⁾ 결국 문교부의 소극적 태도 속에서 「사립학교법」 제정에 관한 논의는 본격적으로 진전될 수 없었고, 4.19 이전까지 「사립학교법」의 제정은 요원한 상태로 남아있었다.²⁹⁶⁾ 결과적으로 사립대학의 설립 주체인 법인의 권한, 내부 권력구조, 재정 운용 등은 여전히 재단 이사회의 실질적 관할 영역으로 남았다.²⁹⁷⁾

(3) 사립대학에 대한 관권개입과 분류: 동국대와 성균관대의 경우

재단법인 이사회의 재정 및 인사 측면에서 정부가 개입에 소극적이였다고는 하지만, 이것이 사립대학의 정치적 독립성을 의미하는 것은 아니었다. 오히려 일부 사례에서는 재단 운영에 대한 적나라한 관권 개입이 이루어지는 가운데, 내부 주도권을 차지하기 위한 분파 간 대립으로 분류가 벌어졌다. 대표적인

295) “사학 기로에 선 사학 재단 수익사업에의 법인세 부과 시비” (동아일보 1958/10/23); “사학재단에 과세는 부당”, 『조선일보』 1960.4.2.; “면세 노려 호텔도 경영하는 일부 학교 철저한 과세토록”, 『동아일보』 1960.4.11.

296) 당시 정부-사립대학재단 간의 세력 관계에 더해서, 문교부 장관들의 인적 특성 및 재임 전후의 이력도 염두에 둘 필요가 있다. 1공화국 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 취임, 「대학설치기준령」을 놓고 사립대학 측과 대립하던 이선근(李瑄根)은 퇴임 후 1957년부터 성균관대 총장과 ‘한국사립대학연합회’ 회장을 맡으며 사립대학을 대변하는 위치로 이동했다. 1957년 11월 취임한 6대 장관 최재유(崔在裕)는 해방 이후 세브란스의대, 이화여대 등에서 주요 보직을 맡은 경력이 있었는데, 내정 시점에는 사립학교재단들의 공동출자 회사인 대한문교서적주식회사의 사장이었다.

297) 참고로 기존의 일본 민법을 대신하여 1958년 제정, 1960년 1월 1일자 시행된 새로운 「민법」의 효과에 대해 간략히 언급해둔다. 새 「민법」은 일본과 만주국, 독일 민법 등을 참고하여 마련되었다. 특히 법인과 관련한 조문의 경우, 구 민법의 ‘공익법인’을 ‘비영리법인’으로 변경하고 재단의 ‘기부행위’를 ‘정관’으로 변경하는 등 몇 가지 중요한 차이가 있었으나, 법인 설립의 허가제적 특징, 감독청의 권한 등에서는 구 민법의 구조와 크게 다르지 않았다 (명순구, 2008: 150-294).

따라서 기존의 식민지 법제에 의해 인가받은 사립대학재단이 새 「민법」 시행 이후 취해야 할 조치도 많지 않았다. 민법 시행 이후인 1960년 2월 17일자로 문교부장관이 각 대학재단 및 도지사에게 하달한 공문에서는 종전의 ‘기부행위’를 ‘정관’으로 자체적으로 수정하는 등 몇 가지 사소한 사항만을 지시했을 뿐이다. 이런 의미에서 새 「민법」의 시행에도 불구하고, 기설의 사립학교재단은 높은 조직적 연속성을 유지했다. 「민법」시행에 따라 재단법인에 대하여 조치하여야 할 일, 『예규절(조사기획)(2)』, (BA0199918).

것이 대학 운영이 종파간 대립구도로부터 직접적인 영향을 받았던 동국대학교와 성균관대학교였다. 앞선 장에서 서술했듯 설립 후 두 대학의 초기 운영은 각각 불교계와 유림계의 탈식민화 과제를 둘러싼 충돌과 긴밀히 연결되어 있었다. 그런데 한국전쟁기까지 각 학교 및 재단운영 내부에서 형성되었던 분파간 세력구도는 1950년대 중반 이후 이승만 정부의 관련 개입을 통해서 급속히 무너지기 시작했다.

먼저 동국대학교의 사례를 살펴보자. 3장에서 보았듯 동국대학의 설립 및 재단법인 동국학원의 운영은 ‘총무원’을 근거로 한 소위 ‘종권세력’에 의해서 주도되고 있었다. 특히 대처승을 중심으로 한 종권세력은 해방정국에서 재야 ‘혁신세력’의 도전을 물리치면서 교단 운영권을 장악하는 한편, 정계에도 활발히 진출하면서 영향력을 확대했다. 1952년 백낙준의 뒤를 이은 3대 문교부장관으로 김법린(金法麟)이 취임하고, 그의 재임 기간 중 동국대학이 종합대학으로 승격한 것도 불교계의 달라진 위상을 상징적으로 보여준다.

그러나 한국전쟁 종전 이후 종권세력의 위상은 급격히 붕괴했다. 여기에는 종권세력이 농지개혁과 자산 전환 과정에서 불교계 소유 농지를 전용·탕진하며 방만하게 운영하면서 이들의 정당성이 크게 저하되었다는 내부 사정도 작용했다(강인철, 2013a: 337). 그러나 가장 결정적이었던 것은 이승만을 필두로 한 자유당 정권의 외부 개입이었다. 특히 이승만 대통령은 1954년 5월부터 1955년 12월까지 ‘왜색 불교 청산’을 내세운 일련의 ‘정화유시’(淨化諭示)를 직접 발표했고, 이후 문교부와 내무부 등 관계부처들도 불교계 내부의 대처·비구 갈등에 적극적으로 개입했고, 불교계 내부 세력관계는 비구승 측에 유리한 방향으로 크게 역전되었다. 이는 1950년대 중반 당시 야당 세력으로 기울어져 갔던 총무원 세력을 견제하면서, 자유당의 장기적 집권 기반을 구축하고자 했던 ‘시민사회 식민화’ 전략의 일부였다고 평가된다(강인철, 2013a: 337-355).

자유당의 관련 개입을 등에 업은 비구승 세력은 이후 전국의 사찰 운영권을 접수하는 한편, 각종 농지²⁹⁸⁾와 임야, 수익기업체를 소유했던 재단법인의 운

298) 농지개혁법 실시 이후 이승만 대통령은 불교계의 요구에 따라 사찰 보호를 명목으로 사찰 소유 농지에 대한 특별 조치를 지시했다. 1952년 4월 1일 「사찰 보호에 관한 건」으로 대통령 유시가 국무회의에서 통과되었고, 이후 1953년 5월 7일 대통령령 제788호로 「문교재단소유농지특별보상법시행령」이 시행되었다. 동령의 제2조는 사찰을 ‘문교재단소유농지특별보상법’의 적용 대상에 포함시킴으로써 보상액 15할을 추가 지급하는 한편, 귀속기업체 불하에서도 우선권을 인정했다 또한 사찰의 경우 농지개혁 대상에서 제외되는 ‘자영 농지’를 폭넓게 해석함으로써, 이미 분배되어 경작자가 있는 농지 역시 다시 사찰에 반환하는 조치를 취했다(김광식, 2004).

영권을 놓고도 대처승 측과 치열하게 대립했다.²⁹⁹⁾ 재단법인 동국학원 역시 이러한 종파간 대립의 주된 장소로 변했다. 당초부터 총무원 측의 세력이 강했던 동국학원의 평의원회를 중심으로 비구세력의 재단 운영권 장악에 저항을 이어갔으나, 종단 운영과 함께 지역 사찰운영권도 차례차례 접수했던 비구승 측의 세력은 점차 강해질 수밖에 없었다.³⁰⁰⁾ 재단 산하 동국대학교 운영 역시 종파간 갈등으로부터 직접적으로 영향을 받을 수기 시작했다.

재단법인 성균관과 산하의 성균관대학교가 겪은 관권 개입도 이에 못지 않았다. 성균관대학의 종합대학 승격과 맞물려 이루어진 재단법인 성균관대학의 재단법인 성균관으로의 통합, 농지개혁으로 인한 향교 재산의 현금화는 유림계 내에서 긴장관계를 유지하며 공존하던 김창숙계와 이명세, 조동식 등을 중심으로 한 구 ‘향도유림’ 세력 간의 갈등을 더욱 첨예하게 만들었다. 결과적으로는 이명세 등을 중심으로 한 구 ‘향도유림’ 세력은 성균관 재단 및 성균관대학의 운영권을 점차 장악해갔다. 도덕적 입지에서는 우위에 있었으나 행정적·재정적으로 주도권을 확보하지 못했던 김창숙을 중심으로 한 소위 ‘정통파’의 입지는 더욱 좁아졌다(강인철, 2013a: 476-482, 490-517). 그리고 자유당 정권 역시 유도회 내부의 세력 갈등 구도에 깊숙이 개입했다. 특히 내무부와 경찰, 문교부는 유도회 내부 사무에 경찰력 투입과 정치공작 등 탈법적 수단을 동원하면서 김창숙을 중심으로 한 정통파 축출을 노골적으로 지원했다.³⁰¹⁾

유도회 분규에 대한 관권 개입은 성균관대학교에 대한 노골적인 개입으로도 이어졌다. 성균관 재단 이사회와 문교부는 교수 정년 문제를 빌미로 김창숙 총장의 퇴직을 압박하는 한편, 관련 인사들의 해임에 나섰다. 재단 이사회가 후임 총장으로 이승만 정권과 밀착해 있던 이선근(李瑄根)을 임명한 것도 정권 실력자를 교단 핵심부로 끌어들이기 위한 시도였다(강인철, 2013a: 496-504).³⁰²⁾ 이사장직에서 사퇴한 김창숙을 포함한 성균관대학 및 재단의 회계부정

‘정화유시’ 발표 이후 이승만은 사찰 농지 반환 조치에 대해서 1954년 5월 21일 재차 담화문을 발표, 농지개혁법 개정 법률안을 발표했다. 향교 및 사찰소유 농지의 반환을 지시하는 농지개혁법 개정안은 사회적 비판에 부딪쳐 통과되지 못했지만, 사찰소유 농지 반환은 행정부처를 통해 지속적으로 진행되었다. 이는 불교계 종권을 장악해가는 비구 측을 후원하는 의미를 지니고 있었다(강인철, 2013a: 347-348).

299) “불교계 쌍선(雙線) 해결되려나?”, 『동아일보』 1955.1.21.

300) 비구승 측은 재단법인 해인사, 재단법인 동국학원 등의 평의원, 이사진을 임기 이전에 해임하고 운영의 주도권을 완전히 장악하려 했으나, 법무부의 판단에 의해 좌절되었다. 「재단법인 임원 해임에 관한 질의 건」(1956.5.14.), 『예규철(조사기획)(2)』 (BA0199918). 관련 언론 보도는 “임기 전엔 임원 해임이 불능”, 『조선일보』 1956.5.13.

301) “정치·종교·교육은 분리돼야 한다”, 『동아일보』 1957.1.17.

문제를 제기하면서 맞대응하고 소송전에 나서면서 수 년간에 걸친 분규가 본격화되었다. 일부 학생집단 역시 가담하기 시작했는데, 학도호국단을 중심으로 한 교내 학생 단체는 ‘이사장 이명세 등의 사퇴와 부정 공개’, ‘교수 신분 보장 및 대우 개선’, ‘학원의 자유 및 학생 자치활동 보장’, ‘이사진의 학사행정 간섭 배척’ 등을 요구하며 등록금 납부를 거부하고 나서기도 했다.³⁰³⁾ 유도회 내부 분규와 관련 개입의 여파가 성균관대학교 운영에 그대로 미치면서, 아예 성균관대학교를 유도회와 분리할 것을 요구하는 목소리도 높아졌다.

동국대학교와 성균관대학교, 두 대학의 사례는 1950년대 후반 이승만 정권의 사립대학에 대한 개입은 한편으로는 학교 및 재단의 실질적 정비에 대해서는 제한적인 역량만을 가졌으나, 동시에 폭력적·탈법적인 정치 개입의 형태를 동시에 띠고 있었음을 잘 보여준다. 이러한 상황에서 자유당 정권 말기 주요 사립대학 관계자들은 직접 정계에 뛰어들거나, 인허가 획득 등 학교 경영상의 여러 이유에서 자유당 정권과 협력하고 있었다(손인수 1994b, 165-166). 1960년 3.15 정부통령 선거를 앞두고 자유당 중앙선거대책위원회의 지도위원에는 연세대·이화여대·중앙대·동국대·성균관대·신흥대·동덕여대·숙명여대·한양공대·건국대·단국대 등의 총·학장급 혹은 이사장급 인사들이 줄줄이 참여할 정도였다.³⁰⁴⁾ 이런 가운데 1960년 3·15 부정선거가 진행되었고, 4월 혁명이 터졌다.

3. 4.19 이후 ‘학원분규’의 전개와 구조³⁰⁵⁾

1) 대학별 분규의 양상과 ‘학원 민주화’의 실험들

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

302) “사학의 자유를 침범치말라”, 『동아일보』 1956.2.12.; “단체의 자유 침범의 호례(好例)”, 『동아일보』 1956.12.6.

303) “이(李) 이사장 등 사퇴 않을 땐 등록금 불납”, 『경향신문』 1957.9.14.

304) “범여 선거대위 발족”, 『동아일보』 1960.1.22.

305) 이하 제4장의 3절 및 4절은 김일환(2020: 26-56)의 내용을 일부 수정하여 전재한 것이다.

그 규모는 빠르게 늘었지만 대체로 ‘나약하고 무기력하다’는 비판을 받아온 대학생들이 한국 현대사의 정치무대 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 정체성을 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 중 대략 과반수의 대학에서 분규가 발생하고 있었다(교육신문사, 1961: 268-273). 거리의 항쟁을 통해 탄생한 운동주체로서의 ‘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 ‘학도호국단’을 해산시키고, 새롭게 ‘학생자치위원회’ 등의 이름으로 학생조직을 결성하기 시작했던 것도 그 연장선이었다. 이와 함께 각 대학에서는 ‘어용교수’ 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).³⁰⁶⁾

그런데 대부분의 국립대학에서 보직교수들의 사퇴 및 문교부의 승인취소로 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 터져나왔고, 이후 학생과 교수집단, 사립대학 경영자들 사이의 갈등이 본격화되었다. 4.19 직후 시작된 이러한 갈등적

306) 사립대학도 예외는 아니었다. 숙명여자대학에서는 5월 9일부터 학생 4백여 명이 부정선거에 협력한 김두헌(金斗憲) 총장에 대한 성토대회를 열어 연좌농성을 벌였다. 5월 28일부터는 약속을 이행하지 않는 총장의 사임을 요구하며 맹휴에 돌입하기도 했다. 결국 7월 15일 새 총장이 임명되면서 사태가 일단락되었다. “총장 물러가라 숙대생 밤중 데모”, 『동아일보』 1950.5.12.; “숙대 맹휴 재연 총장 자진사퇴 요구”, 『동아일보』 1960.5.29.

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’ 등 비교적 온건한 방식부터, 가두시위, 문교부 청사 농성, 경찰서 점거, 관계자 자택 파괴 등 물리력을 동원한 방식 역시 빈번히 사용되었다. 심지어는 학내 갈등이 폭력사태로 비화하면서 유혈사태로 이어지는 일도 종종 있었다. 물론 여기에는 각 대학의 운영구조, 당사자들의 세대·이념적 특징, 학부 및 학과 간의 주도권 다툼 등 여러 복잡한 요인들이 개입되어 있었다. 하지만 당시 사립대학 분규의 당사자였던 학생과 교수집단은 이를 대체로 ‘4월 혁명’의 연장선에서 “학원의 독재자”에 대항한 투쟁으로 인식하는 경향이 강했다.³⁰⁷⁾

(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. 수도여자사범대학에서는 5월 12일 1천여 명의 학생들이 강당에 모여 경리부정을 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.³⁰⁸⁾

위에서 보듯 특히 학교 재건 및 시설확장을 명목으로 징수되었던 ‘시설비’, ‘건축비’가 주된 문제가 되었다. 이는 당시 학생들이 단순히 경제적 부담을 이

307) “학원분규 수습의 길”, 『경향신문』 1960.6.26. 당시 문교당국자들의 입장에서 파악하고 있던 중고등학교 및 대학 분규의 개략적 양상은 교육신문사(1960: 102-103; 268-273)에 잘 정리되어 있다.

308) “경리부정 규탄 회의 수도여자대생들이”, 『동아일보』 1960.5.13.; “한양공대생 전원 맹휴 돌입”, 『경향신문』 1960.5.10.; “어수선한 상아탑”, 『경향신문』 1960.9.21.

유로 한 학비 인하만을 요구했던 것이 아니었음을 보여준다. 오히려 1950년대 내내 학교의 기본 시설의 확보라는 핵심적 기능조차 학생들의 납입금에 의존해왔던 사립대학 재단의 관행에 대한 불신을 드러낸 것에 가까웠다. 이런 쟁점들이 불투명한 회계 운영 문제와 결부되어 있었던 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 설립과정에서 지역사회 참여가 큰 역할을 한 학교였으나, 이미 50년대부터 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 유혈사태를 동반한 학내 충돌이 이어졌고, 법정 다툼은 향후 수년간 지속되었다. 숙명여자대학 등 다른 대학교에서도 대학재단 소유의 재산을 둘러싼 갈등들이 이어졌다.³⁰⁹⁾

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

위에서 살펴본 재단의 “사기업적 운영” 문제는 대학의 특수성보다는 당시 사립학교 경영에서 나타나는 일반적 경향에 가까웠다. 그런데 특별히 대학에서는 재단법인 이사회 중심의 권력구조 문제, 특히 인사권에 대한 교수집단의 영향력 행사 요구가 부상했다. 분규에 휩싸인 여러 사립대학에서 ‘총장 사퇴’ 요구가 등장했는데, 이는 대개 총장 및 이사장의 1인 겸직 분리를 의미하는 것이었다. 이는 단순히 ‘1인 독재’에 대한 비판을 넘어서, 재단법인 이사회의 권한 제한, 더 나아가 인사권 문제에서의 ‘자치’에 대한 요구와 결부되어 있었다. ‘피고용인’인 교수들이 인사권 등 행정 참여권을 요구하면서 재단과 다투는 모습은 사립대학에서의 독특한 상황이었다.

309) 조선대학교50년사편찬위원회(1997, 108-115; 157-169). 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 오픈아카이브에는 4.19 직후 조선대학교 학원민주화 운동 참가자에 대한 구술자료가 일부 채록되어 있다. 이문교의 구술(면담자: 이정태, 일자: 2003.06.28); 황춘택의 구술(면담자: 이성호, 진명숙, 일자: 2010.06.23.). 숙명여대의 상황은 “만신창이 학원분규”, 『동아일보』 1963.3.14.

해방 이후 신설, 설립자 개인의 영향력이 강하게 남아있던 대학의 사례를 보자. 동아대학교에서는 교수진이 정재환(鄭在煥) 총장에게 총장과 이사장 직의 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, 학사 행정에 대한 재단측의 압력 배제, 교수회의 의견 존중”을 요구하고 있었다. 그런데 재단 측이 반대파 교수 6명을 해임하고, 이에 항의하는 학생총회 자리에 흥가뉘기를 든 강패 50여 명이 난입하며 유혈사태가 벌어지는 등 갈등이 심각했다. 결국 문교부는 4.19 이후 최초로 외대와 국립대 중 분규가 극심했던 경북대 의대에 휴교령을 내리고, 분규 수습에 직접 개입할 수밖에 없었다.³¹⁰⁾

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. 교수자치 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 실행행사 끝에, 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·대학원장 뿐 아니라 신입교수 임명 과정에서 동의권을 행사하는 내용이 포함되었다(『연세대학교백년사Ⅱ』, 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 신분보장도 제대로 확보하지 못했던 사립대

310) 동아대학교 50년사 편찬위원회(1998, 92); “동아대 교수들 총장의 연약받고 수업 재개키로”, 『동아일보』 1960.6.14.; “외대 분규 처리”, 『동아일보』 1960.6.1.; “외대서 유혈의 난투극”, 『경향신문』 1960.6.6.; “외대에 휴교령 5일까지 개교 안될 때”, 『동아일보』 1960.7.2. 경북대학교 의과대학 분규의 전말에 대해서는 손인수(1994b, 172-176)를 참조.

학 교수집단이, 4.19 이후 ‘고용주’로서의 재단 이사회와의 관계를 재정립하면서 인사 문제에 대한 단체 권한을 일부 인정받기 시작한 것이다.³¹¹⁾ 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.³¹²⁾ 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.³¹³⁾

2) 문교부의 제한적 분규 개입과 그 난점

그러나 학원에서의 ‘작은 혁명’들에도 불구하고, 기존 조직과 관행들을 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 중고등학교와 대학에서 본격화되던 5월 20일 이병도(李丙燾) 장관은 자율적 해결 원칙을 강조하면서도 각 시도 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

311) “교수들이 말하는 학원 민주화의 방안”, 『조선일보』 1960.5.1. 대학의 자치 문제를 둘러싸고 교수진과 학생들 사이에 차이가 없지 않았다. 특히 교수들은 학생들이 대학행정에 직접 개입하는 것에 대해서는 비판적 태도를 취했다(오제연 2014, 97). 하지만 당시 학생들의 대학행정 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.

312) 당시 여론 역시 이러한 재단법인 이사회 개혁에 힘을 싣고 있었다. 예컨대 경향신문의 5월 18일자 사실은 분규의 해결을 학원의 자율적 역량에 맡기되, 기부행위준칙 개정을 통해서 학교재단 경영에 교직원 대표 등을 참가시켜 자치 기능을 최대한으로 허용하는 방안을 주장했다. “학원 분규 해결에는 강권보다 자율성”, 『경향신문』 1960.5.18.

313) 대학 자치 문제를 역사적 관점에서 본 연구로, 정준영(2011)은 경성제국대학 사례를 중심으로 제국대학에서의 자치 문제 및 해방 이후 국대안 파동의 쟁점을 살펴보았다. 여기서도 암시되듯 해방 이후 ‘대학 자치’는 국대안 사태를 제외하면 본격적인 대학 문제로 제기되지는 않았고, 특히 사립대학은 ‘대학 자치’를 둘러싼 논쟁에서 벗어나 있었다.

이렇게 보면, 사립대학에서의 4.19 이후 재단과의 대립은 교수 중심의 ‘자치’ 문제가 제기된 하나의 기점으로서의 의미를 지닌다. 더 나아가 전전 일본에서 전문학교에서 사립대학으로의 승격 이후 전임교원들의 ‘자치’와 인사권에 대한 요구가 제기되었던 사실과 비교해본다면(天野郁夫 2013b), 4.19 이후의 ‘대학 자치’ 요구는 사립대학이 ‘전문학교적’인 성격에서 비로소 벗어나게 되었음을 상징하는 것으로도 읽힐 수 있다.

대한 승인을 일방적으로 취소하는 것은 법적 근거가 모호하다는 문교부 내부 의견도 표출되었다.³¹⁴⁾ 그렇지만 문교부가 사태를 수수방관하는 것은 “반(反)혁명”에 다름없다는 여론을 무시할 수도 없었다. 당시 공포된 일련의 법규명령은 문교부 관료들의 임기응변적 대응의 산물이었다.³¹⁵⁾

조선대 학생들이 문교부 복도에서 농성 중이던 5월 26일 「학원 정상화를 위한 긴급조치의 건」(문교부부령 제69호. 이하 「긴급조치」)이 공포되었고, 뒤 이어 5월 30일에는 각 시도별로 ‘학원분규수습대책위원회’가 설치되었다.³¹⁶⁾ 「긴급조치」는 문교부의 긴급 명령의 형태로 나온 학원 분규수습대책이었다. 여기에서는 “민주혁명의 국가과업의 일환으로서 교육계의 불의부정불법을 일소하고 학원을 정상화하기 위하여” 교육공무원 중 부정선거에 가담하거나 ‘학교 경영에서 독재와 부정, 불법을 자행한 자’, 4.19 이후 부정입학 및 부정경리를 자행한 자에 대한 의법처분 방침을 밝혔다. 그리고 사립학교 교원과 법인 임원도 이에 해당할 경우 자진사퇴를 권고하고, 불응 시 해임 혹은 취임인가 취소를 처분을 내릴 수 있게 했다(3조). 그런데 여기서 보듯 「긴급조치」의 일차적 적용대상은 국공립학교의 교원이었으며, 전국 각지로 확산하고 있는 사학 분규에 대한 개입과는 다소 거리가 있었다(교육신문사, 1961: 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 모리(謀利)의 대상으로 삼던 악계를 일소”한다는 것이 그 명분이었다.³¹⁷⁾ 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. 4.19에 뒤이은 전례 없는 학원분규가 이를 가능하게 했다.³¹⁸⁾

314) “교원노조 불필요 학원분규는 스스로 해결토록”, 『동아일보』 1960.5.20.; “학원 분규 수습 문교부서 재지시”, 『경향신문』 1960.5.25.

315) “문교부는 학원분규에 속수무책인가”, 『동아일보』 1960.6.6.

316) “학원분규 막기 위해 시·도에 수습대책위”, 『경향신문』 1960.6.1.

317) “사학교장(私學校長)의 승인도 취소”, 『경향신문』 1960.6.9.; “학원모리배(學園謀利輩)를 일소”, 『조선일보』 1960.6.10)

318) 이러한 조항은 문교부가 동맹휴학 등의 사태에 대해 다소 수동적으로 대응하기 위한 조

그런데 법규명령의 공포와, 문교부가 이를 근거로 사립대학에 실제로 개입하는 것, 그리고 재단 측에서 이 지시를 실제로 이행하는 것은 별개의 문제였다. 「지도감독요강」에 명시된 문교부의 포괄적 감독권한 중 실제로 일선 학교에 시정명령의 형태로 하달되었던 것은, 이사장과 총학장의 겸직 분리에 대한 지시 정도였던 것으로 보인다. 그런데 그나마 몇 차례에 걸친 겸직 분리 지시에도 불구하고, 이를 이행하지 않던 사립대학들도 상당수 있었다.³¹⁹⁾ 혁명 이후의 상황에서도 사립대학의 인사 문제, 더 정확히는 사법인(私法人) 기구에 개입할 수 있는 2공화국 문교부의 행정역량은 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.³²⁰⁾

이러한 오천석의 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 시정명령에

치의 성격이 강했다. 당시 문교부의 동맹휴학에 대한 인식은 1961년 6월 14일 문교부장관 명의로 서울특별시교육감 및 각 도지사에게 하달된 공문에서 잘 드러난다. 여기에서는 “신성한 학원에서 분규를 일삼는 것은 공산당을 유리하게 하는 것”이며, 특히 “문제를 휴학으로 해결하는 것은 합당한 처사가 아니며, 재단 이사장 학교장 또는 교직원들을 배척하는 것은 학생 신분으로 관여할 바가 아니”라는 것을 못박았다. 이런 사태가 재발할 경우 감독청의 책임을 묻겠다는 것이었다. 「교육재단에 대한 지도감독 강화에 관한 건」, 경기도교육청 관리국 총무과, 『예규철(조사기획)(2)』, (BA0199918)

319) “이사장 총·학장 곧 분리토록”, 『경향신문』 1960.7.23.

320) 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 있”음은 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 서판이 비치고 있”다면서 해결을 자신했다. 민의원회의록, 제5대국회 제38회 24차 회의 (1960.9.29)

도 불구하고 여전히 총장이 여전히 이사장 직위를 겸직하고 있던 한양대에서는 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 19명이 구속되고 6명에 대한 재판이 진행되었다.³²¹⁾



〈그림 4-1〉 성동경찰서로 모여든 한양대학교 학생들 (1960.10.08.)

〈그림 4-2〉 한양대학생들 진압을 위해 모여 있는 전경들 (1960.10.9.)

- 생산자: 경향신문사/ 출처: 민주화운동기념사업회 사진아카이브

연세대에서는 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 재발했다.³²²⁾ 특히 9월 17일 문과대학 교수 30여 명이 교수해임 철회 및 ‘기구개편안’의 시행을 요구하며 학내 점거농성에 들어가서 큰 사회적 주목을 받았다. 이후 당대인들에게 연대 사태는 혁명 이후 ‘학원 민주화’ 운동의 전체적 향방을 가늠하는 상

321) 『한양학원 50년사 I』, 340-341; 김연준(1999: 230-238); “한양대생 경찰과 충돌”, 『경향신문』 1960.10.8; “일촉즉발의 위기 모면”, 『경향신문』 1960.10.9; “십구명째”, 『동아일보』 1960.10.12.

322) 연세대학교백년사편찬위원회(1985, 62-64). 1960년 하반기의 연대 분규에는 외국인 총장 및 이사장에 대한 민족주의 감정의 문제 등이 혼재되어 있었다. 오제연은 2차 연세대 분규의 시점이 학생운동 내 통일운동이 본격적으로 전개되던 시기와 맞물린다는 맥락을 지적한다(오제연 2014, 98-99).

징적 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 강의에는 지원하지 않겠다는 의사를 밝히며 연대의 뜻을 표하고 나섰다.³²³⁾



〈그림 4-3〉 학원문을 나서는 연세대학교 학생시위 광경 (1960.9.19)

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

- 생산: 경향신문사/ 출처: 민주화운동기념사업회 사진아카이브

해결될 것처럼 보였던 연세대 분규는 해직교수 3인에 대한 해임조치가 그대로 유지되면서 10월 말 재발했다. 심지어 11월 16일 대규모 학내 시위에 참가한 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 해제하

323) “연세대 교수단 지지 역사학회서 성명”, 『경향신문』 1960.9.20.; “농성 중인 연세대 교수 지지”, 『경향신문』 1960.9.23.; “연세대 교수단 투쟁에 격려문”, 『동아일보』 1960.9.27.

학내 교수진의 지형은 조금 더 복잡했다. 해직교수들이 소속된 문과대학 교수들이 농성의 주축이었고, 이는 법정대학과 이공대학 등 여타 단과대학의 지지를 받았으나 신과대학의과대학 교수진은 이와 다소 거리를 두고 있었던 것으로 보인다. 국문과에서는 친구 교수진 사이의 갈등이 있었는데, 최재서(崔載瑞)와 해직교수 장덕순(張德順)은 지면에서 공개 논쟁을 벌이기도 했다. 최재서, “대학의 위기”, 『경향신문』 1960.10.3.; 장덕순, “대학의 위기를 극복하는 길”, 『경향신문』 1960.10.10.

며 일단락되었다.³²⁴⁾

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·학장으로, 혹은 이 사로서 변함없이 학교 운영 전반에 영향을 행사하고 있었다. 한 논자가 “학원 민주화의 역코스”라 불렀던 경향은 그대로 남아있었다.³²⁵⁾

문교 관료들 역시 이러한 문제를 인지하고 있었다. 그런데 이는 「지도감독 요강」과 같은 임기응변적 대응이 아니라 결국 새 법률을 제정함으로써 해결되어야 할 문제였다. 이미 1950년대 중반부터 문교부의 과제였던 「사립학교법」 제정은 4.19 이후에도 계속 추진되었다.³²⁶⁾ 하지만 결과적으로 2공화국이 끝날 때까지 입법 과정은 지지부진했다. ‘학원분규’를 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 5.16 군사 쿠데타가 일어났다.

324) “연세대학 분규 재연될 듯”, 『경향신문』 1960.10.30.; “총장 서리 집 파괴”, 『경향신문』 1960.11.16.; “미, 한국 데모에 중대 관심 오일 침투여부 검토”, 『경향신문』 1960.11.17.; “문교부서 연세대 분규 수습에 관여 조정위 설치를 종용”, 『동아일보』 1960.11.18. 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).

325) “여적(餘滴)”, 『경향신문』 1960.8.19.

326) 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.

4. 5.16과 사립대학재단 문제의 전유 및 제도화

1) 쿠데타 이후 사립대학 정비 시도

미완으로 남아있던 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 기회구조가 사실상 완전히 닫혀버린 것이다.³²⁷⁾

쿠데타 세력에게 ‘대학’은 쟁점스러운 대상이었다. 그들 자신도 목도했던 대학생들의 힘에 대한 견제가 필요했기에 대학은 기본적으로 통제의 대상으로 간주되었다. 하지만 그들은 4.19 이후 ‘학원분규’의 여파들과 남겨진 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.³²⁸⁾ 한편으로는 사립대학재단에 대한 공적 통제를 확립하고자 하는 군사정부의 시도가 강화되었지만, 이

327) 이와 함께 쿠데타 세력은 「국가재건최고회의포고제6호」(1962.5.22.)를 통해 5월 23일을 기해 모든 정당사회단체를 해체하며, "정치성이 없는 구호단체, 학술단체 및 종교단체, 기타 국가재건최고회의에서 별도 허가하는 단체는 소정의 절차에 의하여 재등록을 단기 4294년 5월31일까지 실시하라"고 명령했다. 그런데 해체 및 재등록 대상의 범위가 어디까지인지, 특히 이미 당국의 인가를 받고 사립학교 등 각종 시설을 운영하고 있었던 법인 단체들도 그 대상인지는 불명확했다. 5월 31일 공포된 「국가재건최고회의포고제6호시행령」의 8조는 해체의 대상이 되는 사회단체의 범위에 “재단법인 및 사단법인과 기타 특별법에 의하여 설립된 법인이 포함되지 아니한다”고 명시함으로써 이러한 혼선을 뒤늦게 해결했다. 「관보 제 2871호」(1961.5.31)

328) 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. “수도의대 맹휴사건 학생 30명을 구속”, 『동아일보』 1961.11.10.

러한 시도가 본격화될수록 이전의 학원분규의 과정에서 제기되었던 다양한 학원 민주화의 과제들은 사상되는 역설적 상황이 전개되었다. 결과적으로 사립대학재단 문제가 논의되는 구도도 대학 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: 「교육에관한임시특별법」

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 나뉘어져 있었는데, 그 중 ‘정상화’ 방안에는 대입자격 국가고시제 및 학사학위 국가고시제 실시 방안과 함께 사립대학재단에 대한 규제방안이 포함되어 있었다. 특히 “재단강화를 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 이사회에 권한을 제한하는 내용은 4.19 이후의 재단개혁 논의를 반영했던 것으로 보인다.³²⁹⁾

그런데 2공화국 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 내려진 것이다. ‘학생정원의 초과모집’과 ‘경리부정’, ‘구정권에 아부 및 관여’, ‘재단분규’, ‘대학설치기준령 미달’ 등이 그 명분이었다. 이것은 군부세력의 강압적 성격을 잘 드러내는 조치이긴 했지만(이경숙 2018, 35-41), 그간의 분규에서 문제 당사자로 지목되었던 인물들이 상당수 포함되어 있었기에 가능했던 조치이기도 했다.³³⁰⁾

329) 사립대학과 관련해서는 “학원을 영리적으로 운영하는 것을 방지한다”는 것이 기본원칙으로 제시되었다. 또한 대학 정원제에 대한 엄격한 실시, 재단에서 학교 경상비를 30% 이상 보조하도록 기본재산 강화, 재단 임원 반수를 교육자 출신(5년 이상 경력자)로 구성하는 등의 원칙이 제시되었다. “대학정비방안을 발표”, 『동아일보』 1961.7.22. 대입자격 국가고시 및 학사고시 등 당시 ‘대학 정상화 방안’의 구체적 내용에 대해서는 강명숙(2018, 177-184)의 내용 참조.

330) 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), 조선대

「교육에 관한 임시특례법」(1961.9.1. 시행, 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 되어 온 학원의 질서를 단기간 내에 빠르게 바로잡기 위한 임시조치”로서, 일부 조항은 이후 정식 법률에도 반영될 예정이었다³³¹⁾. 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 4.19 이후 각종 행정법규와 명령의 형태로 공포되었던 사학재단에 대한 규제를 법제화하는 내용 역시 포함되어 있었음에도 주목해야 한다(17-20조).

그중 사학재단에 대한 규제조항들은 조금 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 「임시특례법」은 우선 「민법」 상의 ‘재단법인’을 대체하는 법인형태가 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 승인취소 등의 조항이 다시금 「임시특례법」에 포함되면서 그 위상이 한층 강화되었다. 특기할 만한 것은 ‘임시이사’에 관한 조항(20조)이었는데, 이는 사립학교 분규 시에 문교부 장관이 법인 임원에 대한 승인 취소 권한뿐만 아니라, 직권으로 관선 임시이사를 파견함으로써 법인 경영에 개입할 수 있음을 의미했다. 쿠데타 이후 2공화국 문교부의 사학 개입 시도를 무력화하고자 하는 재단 관계자들의 군정에 대한 진정과 호소가 이어졌으나, 군정의 사학재단 정책은 단순히 민주당 정권의 조치를 전복하는 것과는 거리가 멀었다.³³²⁾

학교 총장 최정기(崔貞基), 한양대학교 총장 김연준(金連俊). “서울 10일 지방은 15일 내 새 총학장을 선출토록”, 『경향신문』 1961.7.22.

331) “교육 정상화 촉진. 문 장관 담화”, 『조선일보』 1963.9.3.

332) 예컨대 한양학원 이사장 김연준은 5.16 쿠데타 직후인 1961년 6월 30일 군정 문교부에 대한 진정서를 통해 총장과 이사장을 분리하도록 한 기존 조치가 불합리함을 호소했다. “이사장직과 총장직을 겸하고 있는 학교는 현격한 발전상을 보이고” 있으며, “교원노조와 교내 활동을 분쇄할 수 있었던 것도 이를 겸직하고 있었기 때문”이라는 것, 이를 분리할 경우 “반공을 지상목표로 하고 있는 동법인의 부속기관의 기능”을 제대로 발휘할 수 없다는 요지로, 군정이 내건 ‘반공’의 기치와 대학 내 권한 집중을 연결시켰다. “진정서”, 『재단법인한양학원서류철』 (BA0231024)

2) 분규 개입의 양상: 특별감찰과 관선이사 파견의 딜레마

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·정원감축 등 대학 정비시도가 사실상 실패로 돌아가고, 1962년 1월 19일 고려대학교 교수 김상협(金相湫)이 문교부 장관으로 취임한 뒤에도(강명숙 2014, 141-148; 김정인 2018, 177-184), 「임시특례법」에 근거한 다양한 개입은 지속되었다. 특히 학원분규의 여파가 남아있던 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.³³³⁾ 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 사안들은 언론을 통해 그 내용을 공개했다.³³⁴⁾

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

333) ‘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.

334) “전국 국립대학교 파벌, 정실, 부정의 온상”, 『경향신문』 1961.12.20.; “감사결과를 발표 적자가 삼천만원”, 『동아일보』 1962.7.22.; “조 총장을 징계심의 회부”, 『경향신문』 1962.7.26.; “졸렬무능한 운영 등 지적”, 『동아일보』 1962.9.18.; “부당입학에 부당징수도”, 『경향신문』 1962.10.4.

역까지가 감찰의 대상이 되는지, 또한 감찰 행위가 실제로 분규의 해결에 어떤 효과를 낳을지는 불명확한 점이 많았다.³³⁵⁾

사립대학재단의 공적 성격의 범위 문제는 판선 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 군정 당국이 직접 개입하여 분규를 종식시키겠다는 의도였다. 특히 자유당 정권의 관련개입의 희생자였던 불교계·유림계 내부 분파들이 4.19 이후에는 민주당 정권기에 세력을 일부 회복하면서 다시 갈등이 터져나왔던 상황에서(강인철, 2013b: 62-63), 동국대와 성균관대에 대한 개입은 군정의 분규 해결 역량을 보여줄 기회이기도 했다. 군정 문교부는 위 대학들의 이사진을 전원 해임한 뒤, 몇 차례에 걸쳐 판선이사를 파견했다.

재단법인 숙명학원 (1962.3.13)	재단법인 동국학원 (1962.5.1)
정석해 (鄭錫海, 이사장/ 연세대 교수) 채관석 (蔡官錫, 고려대 교수) 이희균 (李羲均, 동국대 교수) 문응국 (文應國, 문화재관리국장/ 육군대령) 김치열 (金致烈, 변호사) 임한경 (林漢璟, 변호사) 정경모 (鄭庚謨, 변호사)	이희승 (李熙昇, 이사장/ 서울대 교수) 권오익 (權五翼, 서울대 상대학장) 김증한 (金曾漢, 서울대 행정대학원장) 최현배 (崔鉉培, 국어학자) 성인기 (成仁基, 언론인) 박영준 (朴營俊, 법조계) 박성대 (朴性大, 법조계)
재단법인 홍익학원 (1962.5.31)	재단법인 성균관 (1962.6.1)
최문환 (崔文煥, 이사장/ 서울대 상대학장) 강상운 (姜尙雲, 성균관대 교수) 박관숙 (朴觀淑, 연세대 정법대학 학장) 김영기 (미상) 이종수 (미상)	이관구 (李寬求, (이사장/ 5.16 장학회장) 이병도 (李丙燾, 역사학자) 윤태림 (尹泰林, 전 서울대 사범대 학장) 박중홍 (朴鍾鴻, 서울대 대학원장) 김증한 (金曾漢, 서울대 행정학원장) 고재욱 (高在旭, 동아일보 주필) 김청기 (金淸基, 예비역 대령)

〈표 4-3〉 각 대학 재단별 1차 판선 임시이사 선임 명단

- 출처: “만신창이 학원분규”, 『동아일보』 1963.3.14.
“임시이사 선임 결정”, 『홍익대학서류철』 (BA0232302).

335) 예컨대 동국대학교에 대한 감찰 계획서류에 따르면, 재단 관리기구의 운영, 수익기업체 운영, 수입 및 지출과 같은 법인의 공식 업무 뿐 아니라 내부의 ‘파벌관계’와 같은 영역들 까지도 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.

위의 <표 4-3>은 그중 1962년 당시 1차로 선임된 대학별 관선이사 명단만을 정리한 것이다. 특히 서울대학교 교수진의 비중이 높았고, 군 출신 인사, 법조계와 언론계 등이 포함되어 있었다. 그런데 민간 재단법인에 문교부 장관 직권으로 임시이사를 파견하는 전례가 없었던 만큼, 여러 어려움이 뒤따랐다. 당장 대학 설립과 관계된 인사들의 강한 반발과 행정소송이 이어졌다. 검찰위원회 감찰을 계기로 관선 이사진은 재단의 재산관계를 정리하는 한편, 혐의가 드러난 구 임원진 등에 대한 형사고발 조치를 이어나갔지만, 해묵은 파벌 싸움이 개입된 분규를 단기간에 종식시키는 것은 쉽지 않은 과제였다.³³⁶⁾ 당대 관찰자들 역시 임시이사 파견으로 분규가 해결될 가능성에 대해서 회의적인 시선을 던지고 있었다.³³⁷⁾

근본적으로, 임시이사 파견의 최종적 목표가 다소 모호했기 때문에 이러한 어려움은 더욱 커졌던 것으로 보인다. 관선이사의 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. 특히 문교부가 암묵적으로 재단 ‘설립자’의 사적 권한을 인정하고 있었기에, 법인의 공적 성격을 근거로 취임한 관선이사들의 행보는 분규 사태를 종식시키면서도, 결국에는 기존 ‘설립자’ 집단의 사적 권리를 인정하면서 재단운영을 ‘정상화’해야 한다는, 대단히 이율배반적인 요구 사이에서 좌충우돌하는 양상을 보였다.

1963년의 대선을 앞둔 상황에서 문교부는 ‘학원 정상화’라는 치적을 위해 서라도 임시이사 체제를 서둘러 마무리하면서, 형식적으로라도 분규의 종식을 선언할 필요가 있었다. 당시 언론들이 관찰했듯, 1962년 10월을 전후로 임시이사진의 행보 역시 변화하기 시작했고, 구재단 관련 인사들이 차례로 임시이사의 일원으로 선임되었다. 이는 임시이사 체제의 종료 및 재단의 ‘정상화’를

336) 성균관대에서는 유도회(儒道會) 측으로부터 임시이사 선임의 취소를 구하는 행정소송이 제기되었다. “성대의 임시이사는 부당”, 『경향신문』 1962.7.29. 12월 20일에는 임시이사장이 특별감찰 결과를 토대로 전임 이사장 등 5명을 배임 및 횡령 혐의로 고발하면서, 관선 이사진과 구 임원 사이의 대립이 이어졌다. “전 성균관 이사장 이명세씨 등 피소”, 『경향신문』 1962.12.20.

337) “새 문교 행정에 기대한다”, 『경향신문』 1963.3.30.

위한 하나의 예정된 수순이었다. 하지만 관선이사와 구재단 관계자가 어색하게 공존하는 상황에서 이사진 사이의 대립, 해묵은 종파간의 갈등이 뒤얹혔고 오히려 극심한 학내 갈등이 재발했다. 특히 성균관대와 동국대, 숙명여대에서 분규 상황은 오히려 갈수록 심각해져 갔다.³³⁸⁾ 언론에서도 “학원정화와 학원 분규수습을 ‘혁명문교정책’의 가장 큰 것의 하나로 손꼽았던 정부는 이제 민정이양의 막바지에 이를 서두르고 있기는 하나”, 오히려 사태는 “악화될 우려도 없지 않은 인상을 주고” 있다고 평가했다.³³⁹⁾



〈그림 4-5〉 데모하는 학생들과 진압하는 경찰들 (1963.6.15)

〈그림 4-6〉 중무장한 경찰과 대치하는 학생들

* 생산: 경향신문사/ 출처: 민주화운동기념사업회 사진아카이브

결과적으로 관선 임시이사 체제라는 군정 문교부의 실험은 「사립학교법」 시행을 전후로 1963년 1월의 홍익학원, 5월의 숙명학원 정이사 선임, 1963년

338) 특히 성균관대학에서는 1963년 6월 중순 일부 유도회 인사들이 임시이사로 선임, 경영에 복귀하면서 학내 갈등이 심화되기 시작했다. 이 와중에 유도회 인사들이 주도했던 임시이사진의 서두수(徐斗鍊) 총장 해임조치를 학생들이 교내 농성을 통해 취소 언질을 받았으나, 이를 문교부가 받아들이지 않자 해임 처분에 항의하는 학생 1천여 명이 대규모 가두시위를 벌이며 경찰과 유혈충돌했다. 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. “경찰과 세 번 충돌”, 『동아일보』 1963.6.19.; “최고의서도 논의”, 『동아일보』 1963.6.19.; “학원분규”, 『조선일보』 1963.6.20.

동국대학교에서도 기존 비구축 이사들이 임시이사로 선임, 경영에 복귀하면서 학내 갈등구조가 더욱 복잡해졌다. 특히 4.19와 5.16을 거치며 단기간에 종단의 주도권이 역전을 거듭했기 때문에, 동국학원의 최고의결기구인 평의원회는 대처측이, 임시이사진은 비구축이 장악하는 상황마저 초래되었다. 비구축은 4.19 이후 대처측이 임명한 정두석(鄭斗石) 총장 해임을 시도하는 한편, 비구축 인사로 다른 평의원을 구성하는 등 혼란한 상황이 이어졌다. “만신창이 학원분규”, 『동아일보』 1963.3.14.

339) “다시 고개 든 학원 종교분쟁”, 『경향신문』 1963.3.7.

10월과 11월 각각 동국학원과 성균관이 ‘학교법인’으로 전환, 정이사 체제로 복귀하며 마무리되었다. 학교에 따라 정이사 체제의 성격 및 이후의 행보 역시 조금씩 차이가 있었다. 대표적으로 동국학원에서는 기존의 구 재단 운영을 주도했던 비구승 분파가 정이사 체제를 주도했는데, 이는 불교계 분규에 개입하며 비구승 측에 제도적 유인을 제공, 포섭하고자 했던 박정희 정권의 종교 정치와도 연관이 있었던 것으로 보인다(강인철, 2013b: 298-307). 반면 김두중(金斗鍾) 이사장을 필두로 한 성균관대학의 새 정이사는 이명세를 필두로 한 구 재단파 인사들과의 연관이 적었는데, 이들은 이후 성균관대학교의 탈유교화 및 삼성그룹 이병철(李秉哲)의 재단 인수를 주도했다. 수년에 걸친 내분으로 조직적으로 무능했던 유림계는 이러한 사태를 막아내지 못했다(『성균관대학교사』 765-766; 강인철, 2013a: 518). 숙명학원은 관선이사 경험이 이후 1960년대 후반까지 반복되었던 문교부의 경영 개입 및 반복적인 관선이사 파견의 출발점이 되었다는 점에서 다른 학교들과 구분되었다.³⁴⁰⁾ 식민지기부터 국가권력의 자장에 깊이 편입되어 있던 세 학교의 이후 행보는 관선이사라는 또 다른 관권 개입 경험을 통해 나뉘어졌다. 그러나 세 가지 길 모두 애초에 군사정부가 장담했던 분규의 해결 및 공공성 강화와는 거리가 있었다.

3) 「사립학교법」 제정과정의 정치적 성격

「사립학교법」의 성안 작업은 이러한 일련의 정치적 상황 속에서 진행되었고, 민정이양을 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. 그리고 그 과정에서 서로 다른 집단들의 상호 충돌하는 요구들이

340) 홍익대학교에서 임시이사들은 구 설립자측의 추가적 재산 공탁을 명분으로 이들을 새롭게 정이사로 선임하면서 임시이사체제를 마무리했다. “재단법인 홍익학원 분쟁사건 완결 보고”, 『홍익대학서류철』 (BA0232302). 내용적으로는 구 ‘설립자’ 측의 복귀가 이루어졌지만, 형식적으로는 임시이사가 정이사를 선임하는 방식이었다. 2000년대 이후 상지대학교 등에서 벌어진 임시이사의 정이사 선임권에 대한 법적 논쟁을 떠올려본다면, 이는 여러모로 흥미로운 대조를 보인다.

영향을 미쳤고, 이러한 맥락들이 법률의 구조와 내용에 응축되었다. 따라서 「사립학교법」에는 단일한 집단의 의도로 환원할 수 없는 복합적 성격이 공존하고 있었다. 1962년 초부터 다시 본격적으로 이루어진 법 제정 경과를 당시 신문기사를 통해 재구성해보면 <표 4-4>와 같다.

일자	내용
1962.4.17	대한사립중고등학교장연합회의 대표자 회의/ 사립학교법에 대한 건의 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 완료. 고위 당국 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

<표 4-4> 1962년 이후 「사립학교법」 제정 경과

- 출처: 언론기사 재구성³⁴¹⁾

무엇보다도 「사립학교법」은 1950년대 내내 존재했던 문교 행정의 딜레마, 즉 ‘사립’의 학교를 운영하는 사적 법인에 대해서 어떻게 개입할 수 있는지의 문제에 대해 새로운 법적 근거를 제시했다. 먼저 동법에서는 일반 재단법인에 비해 공적 성격이 강화된 특별법인으로서 “사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 이 법(사립학교법: 필자)에 의하여 설립되는” ‘학교법인(學校法人)’ 제도를 신설하면서, 사립학교의 설립은 학교법인에 의해서만 가능함을 명시했다(2조, 3조). 다만 ‘학교법인’은 기본적으로 「민법」의 재단법인 제도를 바탕으로 하되 인사와 재정, 자산운용 등에 대한 공적 규제를 일부 강화하는 형태로, 기존의 재단법인 제도와 상당한 연속성을 띠고 있었다.³⁴²⁾ 또한 대학을 포함한 사립 학교에는 여전히 독자적인 법인격을 부여되지 않고, ‘설립자’로서의 학교법인

341) “사립학교법 제정의 저류”, 『조선일보』 1962.4.13.; “보조금 지급토록”, 『경향신문』 1962.4.21.; “사립교법안 심의위”, 『경향신문』 1962.5.3.; “학교법인 수익엔 면세토록”, 『경향신문』 1962.5.19.; “사립학교법안을 심의”, 『동아일보』, 1962.8.20.; “자주성 확보”, 『조선일보』 1963.2.16.; “사립학교법 최고의 통과”, 『조선일보』 1963.6.6. 당시 국가재건최고회의에서의 「사립학교법」 관련 논의나 문교부 내부 성안 과정에 대한 자료는 확인되지 않는다.

342) 학교법인의 기본 성질을 「민법」 상의 재단법인의 한 유형, 공무수탁 사인, 공공법인 등으로 보는 관점들 사이의 법학적 논쟁이 지속되는 것 역시 1963년 「사립학교법」이 공적 성격이 강화된 학교법인 제도를 도입하면서도, 사법인으로서의 재단법인 규정 역시 상당부분 준용했다는 모호한 성격에서 기인한다(이시우, 2012; 주영달, 2016; 임재홍, 2002).

에 부속된 시설물로 간주되었다는 점 역시 기존 제도와 크게 다르지 않았다(손창완, 2016).

전체적으로 「사립학교법」에서는 그간의 재단법인 개혁 논의 및 분류 수습을 위해 ‘명령’이나 ‘특례법’ 형태로 도입된 조항들이 공식 법제화되면서, 인사 및 재정 운용에 대한 공적 규제가 강화되었다(〈표 4-5〉 참조). 이사회 내의 친족 비율을 1/3로 제한하고 교육 경험이 있는 자를 1/3 이상으로 해야 한다는 조항(21조),³⁴³⁾ 이사의 임기 제한을 명확히 함으로써 종신이사 관행을 금지하는 조항(20조), 학교장과 이사장의 겸직 금지(23조) 등 이사회 구성에 대한 신규 규제가 대표적이었다. 또한 수익사업에 대해서도 사업계획에 대한 감독청 신고 의무, 수익사업 회계를 학교 회계와 별도 경리해야 한다는 원칙(6조) 등이 명시되었고, 법인 해산 시의 잔여재산이 설립자에게 귀속되는 것 역시 제한되었다(35조).

학교법인의 ‘설립자’의 위상 및 권한에 대한 어떠한 규정도 포함되어 있지 않았다는 것 역시 「민법」 상의 재단법인 법제와는 구별되는 중요한 특징이었다(주영달, 2016). 적어도 형식적으로는 학교법인 제도하에서는 ‘설립자’의 특권이 명시되지 않음으로써, 법인 설립을 주도한 집단과 재단법인 운영권 사이의 관계가 보다 느슨해졌다. 여기에 더해 기존의 「임시특례법」과 마찬가지로 감독청이 직권으로 기존 이사들을 해임, 관선 임시이사를 선임할 수 있는 권한이 명시되면서(25조), 분류 등 특정 상황에서 정부의 개입 가능성 역시 크게 확대되었다. ‘학교법인’의 업무를 관할하는 정부 기관 역시 기존 「민법」에서의 ‘주무관청’과는 달리 ‘감독청’(監督廳)으로 명명되었던 것은 「사립학교법」을 통해 강화된 정부의 개입 권한을 상징했다.

그런데 「사립학교법」에는 그간의 재단 개혁 논의에 대한 수동적 수용뿐 아니라, 권위주의적 통제의 강화라는 측면이 동시에 존재했다. 특히 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 분류를 낳기도 했던 50년대

343) 다만 이사회 내부의 친족 비율을 1/3로 제한하는 규정은 1950년대 당시 법안 성안 당시 일본 「사립학교법」을 모범으로 했던 “재단 이사와 감사는 각인의 배우자 또는 삼등친(三等親) 이내의 친척이 포함됨을 금지한다”는 규정에 비해, 규제의 강도가 크게 후퇴한 것에 가까웠다.

의 경험, 그리고 신분보장 문제가 사립학교 교원들의 교원노조 운동 참여의 한 원인이었음을 고려한 것이었다.³⁴⁴⁾ 그런데 「사립학교법」은 한편으로는 교원의 신분보장 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 법안 통과 직후에 사학 관계자들이 “차라리 관립학교를 만들라”며 격하게 항의하거나, “관원들의 권력욕”을 비판하는 것도 전혀 근거가 없는 것만은 아니었다.³⁴⁵⁾ 「사립학교법」이 「농개법」의 특별보상제도, 「법인세법」에 근거한 조세 감면, 교육원조 물자 배분 등 기존의 간접적인 조성과는 구별되는, 직접적인 정부 재정지원의 근거를 마련하고는 있었으나(43조), 전체적으로 「사립학교법」에서 국가 개입과 통제의 측면이 두드러졌음은 분명했기 때문이다. 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 정부를 상대로 ‘사학의 고유성’을 존중해줄 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.³⁴⁶⁾ 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.³⁴⁷⁾

344) 5.16 이후에도 중앙대학교에서는 증진 교수들에 대한 집단 해임 사태가 발생하기도 했다. 「중대(中大), 증진교수 집단 해임」, 『경향신문』 1961.8.29. 1960년대 교원노조운동의 전개에 대해서는 손인수(1994b, 206-237; 265-266).

345) “육성 아닌 간섭법. 재단관계자 학교측에서 차라리 관립교(官立校)로 만들어라”, 『경향신문』 1963.6.7.; “관원(官員)들의 권력욕에 둘러싸인 사립학교법을 배격한다”, 『경향신문』 1963.6.8.

346) “문교부 사립학교법안을 성안 중”, 『조선일보』, 1962.2.21.; “공제조합 설치토록”, 『조선일보』 1962.4.21.

347) 그런데 학교법인 내 ‘평의원회’를 두도록 의무화한 것은, 사립대학 관계자들의 연합기구인 ‘사립대학심의회’ 설치와 함께 일본 「사립학교법」의 가장 큰 특징 중 하나였다. 즉 일본

이렇게 보면 「사립학교법」의 국가 통제적 외양에 감춰진 또 다른 성격이 드러난다. 비록 「사립학교법」에 이사회 구성 등에 대한 몇 가지 규제조항이 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 이사회의 권력 분산’을 요구해온 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.³⁴⁸⁾ 실제로 법안 통과 이후 기존의 사립대학재단이 ‘학교법인’으로 전환되는 과정에서 기존에 운영되던 평의원회가 폐지되는 사례들도 있었다.³⁴⁹⁾

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 보장해주고, 이들이 대학 내부를 전반적으로 통제하도록 허용하면서도,³⁵⁰⁾ 여타 규제조항을 통해서 정부의 사립대학에 대한 정치적 통제 가능성 역시 확보할 수 있었기 때문이다. 이렇게 보면 「사립학교법」의 제정은 국가권력과 사립대학재단 사이의 ‘갈등적

의 「사립학교법」은 ‘사립대학심의회’를 통해서 문부성의 자의적 간섭을 견제하는 한편, 학교법인 내부에서는 ‘평의원회’를 통해 이사회의 권한을 견제하는 중층적 구조로 되어있었다. 반면 한국의 「사립학교법」은 이러한 견제장치들을 모두 제거하고, 국가권력과 개별 사립대학의 법인 이사회가 곧바로 대면하도록 하는 구조였다는 점에서 일본의 그것과 달랐다. 그런데 위의 기사를 통해서 한국에서도 적어도 1962년 2월의 시점까지는 ‘사립대학심의회’ 및 ‘평의원회’ 관련 조항이 법안에 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 하지만 이후 성안 과정에서 해당 조항이 삭제되었던 것으로 추정된다.

348) 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. “각급 학교 사친회·후원회 해산”, 『동아일보』 1962.3.11. 후원회의 존재가 1950년대 사립학교 상황을 복잡하게 만들었던 것은 사실이지만, 앞서 보았듯 그것은 근본적으로 재단의 경제적 기반이 형해화되면서 후원회에 재정적으로 의존했기 때문이었다. 후원회 해산을 통해 분규의 발생 가능성이 당장은 줄었는지 모르지만, 결과적으로 이사회가 경제적 기여와 관계없이 전권을 행사하는 구조는 더욱 공고해졌다. 이에 대해선 5장에서 후술한다.

349) 대표적인 사례가 이사회와 평의원회의 권한 다툼을 빚으며 정관 개정에 어려움을 겪고 있던 성균관대학교와 동국대학교이다. “새로 제정된 사립학교법 문교부의 행정감독권을 강화”, 『경향신문』 1963.6.6.

350) 1963년에 접어들면서 문교부에서 기존의 해임 인사들의 임원 재취임을 승인해주는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. “한양대 총장에 김연준씨 취임승인”, 『동아일보』 1963.2.21. 마찬가지로 분규의 여파가 남아있던 조선대학교에서는 1963년 12월 4일 박철웅이 조선대 4대 총장으로 문교부의 취임 승인을 받는다.

담합'(conflictual collusion)이라 규정할 수 있는 관계가 제도화되는 순간이었다고 할 수 있다. 3공화국 정부가 권위주의적 성격을 강화해갈수록 표면적으로 국가와 사립대학 사이의 갈등은 첨예해졌고, 사립대학에 대한 각종 정부 규제 역시 강화되었지만(김정인 2018, 184-190), 사립대학재단이 이사회 중심의 사적 지배의 영역으로 남아있는 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.

〈표 4-5〉 사립학교 운영 재단법인 관련 규정 비교

	재단법인기부행위준칙 (문교부훈령 18호. 1955.11.25.)	교육재단지도감독요강에관한건 (문교부부령 제71호. 1960.6.11)	교육에관한임시특별법 (1961.9.1.)	사립학교법 (1963.7.27.)
1. 법인 임원 1) 이사 임면과 해임	제12조 이사 및 감사는 이사회에서 선거하여 문교부장관의 인가에 의하여 취임함	二. 법인 이사가 다음 각 호의 하나에 해당되는 경우에는 그 취임인가를 취소한다. 1. 국가공무원법 제8조 각 호의 하나에 해당되는 자 2. 법인업무 집무에 있어서 범죄의 혐의를 받고 기소되어 벌금 이상의 형 또는 선고유예의 판결을 받은 자 3. 법인과 학교를 관리함에 있어 월권 또는 부정, 불법한 행위를 하거나 정당한 이유 없이 교원을 배소하고 법인 이사 간의 분쟁을 유발하여 학교운영을 혼란케 한 자 4. 감독청의 (회규)의 명령이나 처분을 정당한 이유 없이 이행하지 않거나 이에 위배한 자 四. 이사의 임기는 종신이사를 제외하고 임기 4년 이상을 규정할 수 없으며 임기가 만료되는 이사의 보선은 늦어도 2개월 이전과 그 후 임보충 절차를 이행하여야 한다. 七. 법인 이사의 교체가 있을 때에 설립자와 전 이사에게 사례금 또는 공로금 등의 명목으로 과다한 금품을 제공하였을 때에 이에 관여된 전 이사의 취임인가를 취소한다.	제18조 (학교법인의 이사등의 임기) 이사의 임기는 5년을 초과할 수 없으며 감사의 임기는 2년을 초과할 수 없다. 단 재임하게 할 수 있다. 제19조 (학교법인의 이사등의 승인 취소) 문교부장관은 학교법인의 이사 또는 감사가 위법행위를 하였거나 또는 재단의 분규로 인하여 그 학교법인의 설립목적 달성을 수 없다고 인정할 때에는 이해관계인의 청구 또는 직권에 의하여 당해 이사 및 감사의 전부 또는 일부의 취임승인을 취소할 수 있다.	제14조 (임원) ①학교법인에는 임원으로서 5인 이상 15인 이하의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 한다. ②이사중 1인은 정관이 정하는 바에 의하여 이사장이 된다. 제20조 (임원의 선임과 임기) ①임원은 정관이 정하는 바에 의하여 이사회에서 선임한다. ②임원은 감독청의 인가를 받아 취임한다. ③이사장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되, 이사는 5년, 감사는 2년을 초과할 수 없다. 그러나, 재임할 수 있다. 부칙 제4조 (감독청의 과도적 특권) ①학교법인의 건전한 육성을 위하여 감독청은 각령이 정하는 기간 학교법인의 임원이 이 법의 규정 또는 감독청의 명령에 위반하거나 임원간의 분쟁등으로 인하여 당해 학교법인의 설립목적 달성을 수 없다고 인정할 때에는 이해관계인의 청구 또는 직권에 의하여 당해 임원의 일부 또는 전부에 대한 취임인가를 취소할 수 있다. 그러나, 각령으로 정하는 기간은 이 법 시행후 1년을 초과하지 못한다.

	재단법인기부행위준칙 (문교부훈령 18호. 1955.11.25.)	교육재단지도감독요강에관한건 (문교부부령 제71호. 1960.6.11)	교육에관한임시특례법 (1961.9.1.)	사립학교법 (1963.7.27.)
2) 이사 구성 및 제한	제12조 (전략) 본 법인의 경영하는 학교의 학교장은 재임 중 이사로 함 이사장은 본 법인이 경영하는 학교의 학교장을 겸할 수 없음.	一. 법인의 이사 중에 민법 제777조에 규정된 친족이 2인을 초과할 수 없다. 단 전 이사 수의 3분의 1이하로 한다. 三. 법인의 이사는 그 법인이 경영하는 학교의 교원 또는 직원을 겸할 수 없다	제17조 (학교법인의 이사등의 선임상 기준) 학교법인이 이사 또는 감사를 선임함에 있어서는 다음 각호에 의하여야 한다. 1. 법률에 의하여 공무원에 임명될 자격이 없는 자는 이사 또는 감사가 될 수 없다. 2. 이사의 구성은 이사 어느 1인을 표준으로 하여 이사정원수의 3분의 1이상이 민법 제777조에 규정한 친족관계나 처의 3촌이내의 혈족인 관계에 있는 자로써 할 수 없다. 3. 학교의 교직원은 당해 학교법인의 이사 또는 감사가 될 수 없다. 단 학교의 장은 이사를 겸할 수 있다. 4. 이사장은 학교장 또는 학교장의 사무취급을 할 수 없다. 5. 이사의 3분의 2이상은 대한민국 국민이어야 한다. 단 이사장은 외국인이어서는 아니된다.	제21조 (임원선임의 제한) ①이사 정수의 반수 이상은 대한민국국민이어야 한다. ②이사회의 구성에 있어서 각이사상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계나 처의 3촌이내의 혈족관계가 있는 자가 그 정수의 3분의 1을 초과하여서는 아니된다. ③이사중 적어도 3분의 1이상은 교육에 경험이 있는 자라야 한다. ④감사는 감사상호간 또는 이사와 민법 제777조에 규정된 친족관계나 처의 3촌이내의 혈족관계가 있는 자가 아니어야 한다. 제23조 (임원의 겸직금지) ①이사장은 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장을 겸할 수 없다. ②이사는 감사 또는 당해 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 교원 기타 직원을 겸할 수 없다. 다만, 학교의 장은 예외로 한다. ③감사는 이사장·이사 또는 학교법인의 직원 (당해 學校法人이 設置·經營하는 私立學校의 教員 기타 職員을 포함한다)을 겸할 수 없다.

	교육법 (1949.12.31.)	학원정상화를위한긴급조치의견 (문교부부령 제69호. 1960.5.26.)	개정 사립학교법 (1964.11.10.)
2.총 학장 선임 및 승인 취소	제87조 사립학교가 교원을 채용 또는 해직할 때는 감독청에 보고 하여야 한다. 단 총장, 부총장, 학장, 교장 또는 원장을 채용할 때는 감독청의 승인을 얻어야 한다. 감독청은 교원이 제77조 각호의 1에 해당된다고 인정할 때는 해직을 명한다. 제77조 다음 각호의 1에 해당하는 자는 교원이 될 수 없다. 1. 타법령의 규정에 의하여 공직에 취임할 수 없는 자 2. 자격증박탈처분을 받고 2년을 경과하지 아니한 자 3. 성행이 불량하다고 인정되는 자	一. 교육공무원으로서 좌기 각 호의 하나에 해당한 자는 의법처분한다 1. 3.15 정부통령선거에 적극 가담하여 교육계나 일반 국민의 지탄대상이 되고 있는 자 2. 구 정권을 배경으로 학교 경영 교육행정 수행에 있어 독재와 부정, 불법을 자행하여 개인의 명리를 도모하고 학원의 질서를 문란케하여 교육계의 위신을 손상케 한 자 3. 불순한 동기로 학생 또는 동료를 선동하여 학원의 질서를 문란케 하거나 직무를 방임 또는 태만한 자 4. 4.19 이후에 부정입학을 시켰거나 부정경리를 자행한 자 三. 사립학교의 교원과 법인의 임원으로서 앞의 1항에 해당되는 자는 자진사퇴토록 권고하고 이에 불응할 경우에는 총장 학장 교장 등의 취임승인 및 법인 임원의 취임 인가를 취소할 수 있으며 기타 교원에 대하여는 해임을 명할 수 있다.	제53조 (임면절차 및 임기) ①학교법인이 그가 설치·경영하는 사립학교의 교원을 임면함에 있어서는 다음 각호에 의하여야 한다. 1. 총장·학장(大學校의 學長을 제외한다)·교장·원장의 임면에 있어서는 당해 학교법인의 이사회의 의결을 거쳐야 한다.(중략) 3. 대학원장·학장(大學校의 學長에 限한다)의 보직에 있어서는 당해 학교의 총장 또는 학장(大學校의 學長을 제외한다)의 제청으로 이사회의 의결을 거쳐야 한다.(후략) 제54조 (임면에 관한 승인·보고, 해직등의 요구) ①학교법인 또는 사립학교경영자가 그 설치·경영하는 사립학교의 총장·부총장·학장(大學校의 學長을 제외한다)·교장 또는 원장을 임명하고자 할 때에는 당해 사립학교의 감독청의 승인을 받아야 하며, 해면하였을 때에는 지체없이 감독청에 보고하여야 한다. ③사립학교의 감독청은 사립학교의 교원이 교육법 제77조의 결격사유에 해당하거나 이 법에 규정된 징계사유에 해당한 때에는 당해 학교법인 또는 사립학교경영자에게 그 해직 또는 징계를 요구할 수 있다. 제54조의2 (임명승인의 취소) ①총장·학장(大學校의 學長을 제외한다)·교장 또는 원장이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 감독청은 그 임명승인을 취소할 수 있다. 1. 제58조제1항 각호의 1에 해당할 때 2. 학생의 입학(編入學을 포함한다)·수업 및 졸업에 관한 당해 학교의 장의 권한에 속하는 사항으로서 교육관계법률 또는 그 법률에 의한 명령에 위반한 때 3. 이 법 또는 이 법에 의한 명령 또는 다른 교육관계법령에 위반하였을 때 4. 학교에 속하는 회계의 집행에 관하여 부정 또는 현저히 부당한 일을 행하였을 때(후략)

	교육공무원법 (1953.4.18.)	재단법인기부행위준칙 (문교부훈령 18호. 1955.11.25.)	교육에관한임시특례법 (1961.9.1.)	사립학교법 (1963.7.27.)
3.교원 1) 신분 보장	제30조 (의사에 반한 면직, 휴직, 정직, 전직의 금지) 교육공무원은 형의 선고 징계처분 또는 본법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직, 정직, 전직 또는 면직 기타 본인에게 심히 불리한 처분을 당하지 아니한다.			제56조 (의사에 반한 휴직·정직·면직등의 금지) 학교법인 또는 사립학교경영자는 형의 선고, 징계처분 또는 이 법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직·정직 또는 면직 기타 교원에게 부당한 처분을 하지 못한다. 다만, 학급·학과의 개폐에 의하여 폐직이나 과원이 된 때 또는 조건부로 임명된 자에 대하여는 예외로 한다.
2) 면직 사유	제34조 (면직의 사유) ①교육공무원으로서 다음 각호의 1에 해당할 때에는 임명권자는 면직시킬 수 있다. 1. 신체 또는 정신상의 고장으로 직무를 감당하지 못할 만한 지장이 있을 때 2. 근무성적이 극히 불량할 때 3. 국가를 파괴함을 목적으로 하는 단체에 가입하거나 이를 방조한 때 4. 제27조, 제28조에 위반한 행위가 있을 때 ②전항제2호, 제3호의 규정에 의하여 면직시킬 경우에는 제37조의 규정에 의한 징계위원회의 의결을 얻어야 한다. 제41조 (사립학교예의 준용) 본법은 제3장 임명의 규정을 제외하고는 사립학교의 관리자와 교원에 준용한다. 단 본법중 국가지방공공단체 또는 임명권자는 관리자로 대독한다.	제20조 이사회에서 결의할 사항은 특히 규정됨이 있는 것을 둔 이외에는 좌와 같은 (중략) 이사회는 교육공무원법에 의한 징벌에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 학교장 또는 교직원 해임결의를 할 수 없음	제12조 (사립학교교원의 해직명령등) 사립학교교원이 교육공무원법에 의한 퇴직, 면직이나 징계의 사유에 해당된 때에는 감독청은 그 학교법인의 대표자에게 당해 교원의 해직을 명하거나 징계를 요구할 수 있다. 제13조 (교원의 노동운동 및 집단적 행동의 금지) 국, 공, 사립의 각급학교교원은 노동운동을 할 수 없으며 집단적으로 수업을 거부하지 못한다	제58조 (면직의 사유) ①사립학교의 교원이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 당해 학교법인 또는 사립학교경영자는 이를 면직시킬 수 있다. 1. 신체 또는 정신상의 장애로 직무를 감당하지 못할만한 지장이 있을 때 2. 근무성적이 극히 불량한 때 3. 정부를 파괴함을 목적으로 하는 단체에 가입하고 이를 방조한 때 4. 정치운동 또는 노동운동을 하거나 집단적으로 수업을 거부하거나 또는 어느 정당을 지지 또는 반대하기 위하여 학생을 지도·선동한 때 5. 인사기록에 있어서 부정한 채점 기재를 하거나 허위의 증명이나 진술을 한 때 ②전항제2호 내지 제5호의 사유에 의하여 면직시키는 경우에는 제62조의 규정에 의한 교원징계위원회의 동의를 얻어야 한다.

5장. 개발독재기 사학재단의 동원·관리와 사사화

5장에서는 1963년 「사립학교법」 제정과 박정희 정부 출범부터 1970년대 후반 대학정원 확대 정책으로의 전환 이전 시점까지의 대학 문제를 개발독재기 사립대학재단의 동원·관리 및 사사화(私事化)라는 관점에서 살펴보고자 한다. 개발주의와 정치적 권위주의의 결합을 특징으로 하는 개발독재 체제에서(이병천 외, 2003), 대학정책은 근대화·산업화 정책의 하위 파트너로 대학을 동원하면서도, 대학생 및 교수사회에 대한 강한 정치적 통제를 유지했던 것을 특징으로 했다(강명숙, 2014, 이경숙, 2018). 자연스럽게, 대학에 대한 본격화된 국가권력의 통제가 1960년대 이후의 대학이 다른 시기와 구분되는 기준으로 간주되어 왔다(김정인, 2018).

그런데 본 연구는 개발독재 체제기에도 고등교육의 사립대학 의존적 특징은 견고하게 유지되었고, 따라서 사립대학재단의 지속적인 동원과 유인의 제공, 제도적 관리가 당시 대학 문제의 핵심적 위치에 놓여있었음에 주목한다. 4.19와 5.16이라는 정치사회적 격변의 과정에서 제정된 「사립학교법」은 식민지기부터 지속된 재단법인 법제를 개편하면서, ‘학교법인’이라는 독특한 법인 제도를 만들어냈다. 그런데 「사립학교법」 제정 이후 재단 경영의 제반 영역에 대한 행정적 개입이 강화되었지만, 극히 제한적이었던 재정지원으로 인해 등록금에 의존한 사립대학 경영 행태를 규율할 수 있는 정부의 역량은 낮았다. 오히려 정부는 등록금 책정, 수익사업 운영, 회계 운영 등의 영역에 대해서 정부는 사적 재량을 인정하면서, 일부 탈법적인 관행 역시 묵인할 수밖에 없었다(장경섭, 2011; 김기석, 2008). 요컨대 형식적으로 강화된 규제 기준과 실질적인 재단 운영 사이에는 상당한 괴리가 존재했던 것이다.

개발주의적 사립대학재단 관리 정책하에서 재단 운영구조 및 정체성에도 중대한 변화가 나타났다. 학생정원의 증대와 등록금 인상에 의존하는 대학 운영은 하나의 정상적(normal) 관행으로 온전히 자리 잡았고, 이는 수익자 부담 원칙이라는 시장 이데올로기를 통해 정당화되는 경향이 있었다. 반면 ‘학교법인’으로의 전환 이후에도 재단이 대학 재정에 대단히 제한적으로만 기여하는

상황이 지속되면서, 재단 운영권은 더는 경제적 기여라는 기능을 통해서 정당화되기 어려운 상황으로 빠져들었다. 본 연구에서는 이러한 정당성 문제가 불확실성이 여러 경제적, 사법적, 담론적 실천들을 통한 재단 운영에서의 사적 권리의 정당화, 즉 ‘사사화’를 통해 해소되는 경향이 있었음에 주목한다.

이런 관점에서 개발독재기는 정부의 강화된 공적 규제와 재단에 대한 사적 권리의 정당화가 서로 모순적으로 공존하면서, 1980년대 이후 대학 대중화 과정에서도 지배적 경향으로 남아있던 사립대학재단의 특징이 형성, 경로의존적으로 지속되었던 시기로 분석될 필요가 있다. 아래에서는 「사립학교법」 제정 이후 강화된 정부 규제와 그 이면에서 작동했던 사립대학의 경영 행태를 살펴본다. 또한 이러한 조건속에서 사립대학재단의 운영구조에서 나타났던 변화와 그 논리들을 짚어보고자 한다.

1. 개발주의적 근대화 정책과 사립대학 문제

1) 개발독재기 대학정책의 위상과 국가통제의 이면

5.16 쿠데타 이후 집권한 군부세력은 자신의 정당성을 근대화와 경제발전으로부터 확보하고자 했다. ‘조국 근대화’라는 구호로 상징되는 개발주의 정책 하에서, 사회 제반 영역의 역량을 ‘생산’과 ‘경제성장’을 위해 동원하는 체제가 구축되었다(이병천 외, 2003; 조희연, 2010; 이상록, 2011). 1960-70년대 대학 역시 국가 주도의 개발동원체제 하에서 재편되었다. 당시 가장 근대화된 사회 부문이었던 군부와 대학은 근대화의 노선과 방향을 놓고 치열한 대립을 이어갔다. 지식인과 대학생 집단이 한일회담 반대 투쟁을 계기로 ‘민주대 반민주’, ‘민족 대 반민족’의 전선을 형성하며 정권과 대치하는 가운데, 군부세력의 대학교원 및 학생사회에 대한 통제 역시 점차 강화되었다. 유신체제로 접어들며 대학은 사실상 반공 독재체제의 이데올로기적 국가기구로서 기능했다(이경숙, 2018; 강명숙, 2014; 오제연, 2014; 정근식, 2011).

대학을 국가 주도의 근대화 프로젝트의 일부로 활용하고자 하는 시도 역시 본격화되었다(김정인, 2010). 기존 연구들이 주목했듯이, 1965년 「대학학생정

원령」 실시 이후 개별 대학의 학과별 정원에 대한 통제가 강화되는 한편, 대학은 경제개발 5개년계획에 포함된 산업정책 및 노동력 수급 계획에 따라 대졸 노동력을 훈련·공급하는 기구로 기능하길 요구받았다. 이에 따라 대학정책은 산업경제정책에 상당 부분 종속되어 있었고, 정원에 대한 규제 역시 산업수요 예측에 따라서 부침을 반복했다(이혜영, 1992; 김영화, 1993; 손준종, 1995).

그러나 1960-70년대 대학이 국가 주도의 통제하에서 하나의 정치경제적 기구(apparatus)로서 기능했다는 간명한 명제는 몇 가지 지점에서 면밀하게 검토될 필요가 있다. 대학에 대한 사찰과 경찰력 투입 등 전제적 권력(despotic power)이 촘촘하게 행사된 것에 비해, 정부는 1960년대 후반 시점까지도 각 대학의 인적·물적 시설의 현황, 교육과정의 특징 등에 대한 정확한 정보를 파악하는데 어려움을 겪고 있었다(우마코시 토루, 2001: 218), 이는 대학을 경제개발계획과 연계시키는 심화된 계획을 입안·집행할 수 있는 하부구조적 권력(infrastructural power)이 대단히 취약했음을 의미한다. 대학과 산업적 수요를 연계시키기 위한 정부 개입이 대학 입학정원에 대한 기계적 통제라는 협소한 수단을 중심으로 발전할 수밖에 없었던 것도 이러한 사정을 반영했다(최석현, 2010).

대학정책에서 정부의 제한된 제도적 역량은 고등교육에 대한 저투자의 산물이기도 했다. 박정희 정권기 사회정책은 각종 사회적 자원을 수출 부문, 특히 개별 대기업 부문으로 집중시켰던 개발주의 경제정책을 전제로, 이를 위해 저숙련 노동력을 훈련, 규율하는 부문에 집중되었다. 따라서 비록 국공립대학에 대한 재정지원이 제한적으로 이루어졌고, 1960년대 중반 이후 대학 교원에 대한 연구비 지원 등 일부 정부 재정지원이 이루어지기 시작했으나(김정인, 2018), 고등교육은 주된 사회정책적 지원 대상에서 계속 제외되어 있었다. 따라서 고등교육은 민간 자원의 동원을 통해 사회 재생산 부문의 수요를 충족하는 ‘개발자유주의’(developmental liberalism)적 특성이 가장 뚜렷이 나타났던 부문 중 하나였다(장경섭, 2011; Chang, 2019; Holliday and Wilding, 2003)

이러한 상황에서 정부가 대학의 다수를 차지했던 사립대학의 경영 행태를 규율할 수 있는 역량 역시 제한되어 있었다는 점 역시 주목할 필요가 있다. 박정희 정권은 국가가 공공성의 유일한 실현 주체를 자임하면서, 사회 각 부문에 대한 개입을 강화했지만(김원섭·김수한, 2013), 정작 증가하는 고등교육 수요를 충족시키기 위해서는 사립대학의 존재에 기능적으로 의존할 수밖에 없었다는 근본적 한계를 안고 있었다. 정부의 규제가 강화되더라도, 중국에는

대학을 설립, 재정을 지원하는 민간 자본을 동원하기 위해 일정한 유인을 제공하거나 규제 적용을 유예시키는 등의 조치를 취할 수밖에 없었다는 점에 개발독재기 사회정책의 근본적인 모순이 존재했다.

이는 「사립학교법」의 제정을 계기로 정부 규제가 강화되었지만, 사립대학의 재정·회계적 측면, 특히 사립대학재단의 경영에 대한 정부의 실질적인 규제는 매우 제한적으로 이루어지도록 했다. 특히 1950년대 이후 사립대학재단의 자체적 자산 기반이 대단히 취약하다는 문제가 제기되었던 상황에서, 상당한 공적 재정지원을 수반하지 않은 정부의 사립대학 통제는 적어도 재정과 경제적 측면에서는 상당한 방임과 타협, 묵인의 형태를 띠 수밖에 없었다. 여기에서 발생하는 사회적 비용은 ‘수익자 부담원칙’ 하에서 개별 가정 및 학생들에게 전가되었다(김기석, 2008; 박환보, 2008).³⁵¹⁾

이렇게 보면 1960-70년대의 대학이 권위주의적 국가통제의 대상이었다는 점을 선형적으로 전제하는 것은, 정부와 사립대학 사이의 동원과 관리, 타협과 묵인 등 다양한 상호작용의 양상들을 시야에서 제외하는 한계가 있다. 오히려 외형적으로는 억압의 강도를 더해가면서 전면적으로 확대되었던 것처럼 보였던 정부의 대학 통제 시도가 사립대학재단과의 길항관계 속에서 굴절되는 양상을 세밀하게 들여다볼 필요가 있다. 사립대학재단의 독특한 운영 구조가 정착되는 과정 역시 이러한 양상을 떼어놓고는 이해하기 어렵다.

2) 1960년대 중반-1970년대 사립대학의 변화

: 억제된 팽창, 제한된 종합화

이러한 시각을 전제로, 5장에서 다루는 1960-70년대 대학장의 변화를 개괄적으로 살펴보자. 1960년대 중반 이후 박정희 정부는 대학 규모 확대에 대체로 신중한 태도를 견지했다. 5.16 쿠데타 직후 단행된 대학정비 방안은 사실상 실패로 돌아갔고(손인수, 1994b; 김정인, 2018), 이러한 급격한 정비시도

351) 이런 점에서, ‘수익자 부담원칙’은 흔히 한국 대학의 신자유주의적 개혁의 기점으로 간주되는 1990년대 중반 이전부터 한국 대학 팽창의 심층에 자리잡고 있었던 구조적 조건에 가까웠다(김기석, 2008). 이러한 수익자 부담원칙의 기원은 학생들에게 상당한 학비 부담을 전가했던 일본적 교육제도의 특징으로 소급해 갈 수 있으나, 사립학교재단이 학교 운영에 소요되는 비용 조달자로서의 기능하지 못하게 되는 1950년대 후반 이후의 시점에서 더욱 완전한 형태를 띠었다고 할 수 있다.

는 이후 다시 반복되지 않았다. 그러나 대학 확대는 중등교육 팽창의 결과 나타난 재수생 문제에 대한 대응이 주요 정책과제로 제기되었던 1970년대 중후반 이전까지는 본격적으로 논의되지 않았다. 경제기획원 주도의 경제계획 및 기술연구기관 육성 시도에서 대학의 위상은 그리 높지 않았고(문만용, 2010), 산업 수요 예측을 초과하는 정원 확대를 제한하는 기조 역시 유지되었다.³⁵²⁾

1964년부터 1977년까지 새로 대학으로 신설·승격된 대학들의 연혁을 간략히 요약한 <부표 3>는 대학의 설립·팽창의 형태, 다양한 대학 군(群) 내에서 설립 형태, 규모 및 학과 구성 등에서 나타나는 분화와 수렴의 양상을 간략히 보여 준다. 1964년과 1965년 두 해에 걸쳐 총 9개의 대학이 신설되었지만, 이후 1969년에서 1974년에 이르는 기간 동안에 추가로 신설된 대학은 10개에 지나지 않았다. 이러한 추세는 1945년에서 1955년까지의 시기는 물론, 대학설치기 준령 공포 이후 상대적으로 대학 신설이 억제되었던 1955년에서 1963년까지의 시기와 비교해 보더라도, 상대적으로 대학 설립 추세가 둔화된 것이었다.

1960-70년대 대학 신설에서 특히 두드러진 것은 국공립대학의 신설·승격이 전혀 나타나지 않는다는 점, 신규 대학 설립은 기독교 계열의 종파적 분화에 따른 신학교 설립과 대기업 주도의 이공계 대학 설립으로 양분되는 경향이 있었다는 점으로 요약할 수 있다. 예컨대 1950년대 교파 분열을 경험한 장로교의 분파들이 설립한 총신대학(1969), 고신대학(1970)과 함께, 전주대학(1964), 목원대학(1965), 그리스도신학대학(1973), 침례신학대학(1973) 등이 개교했다. 상대적으로 대학 설립에서 뒤쳐졌던 가톨릭 계열의 지역별 대학 설립 역시 두드러져서, 성심여자대학(1964), 광주가톨릭대학(1965) 등이 개교했다. 이들 중 상당수는 각종학교 혹은 무인가학교로서 공식 학제의 경계에 위치해 있었던 학교들이 승격한 것이었다. 그밖에 광운전자공과대학(1964), 한국항공대학(1965), 울산공과대학(1969), 아주공과대학(1973) 등 공과대학을 중심으로 발전했던 대학들이 차례로 설립인가를 받았다. 공과대학의 확충은 당시 이공계 중심의 대학정원 증원 정책에도 일정부분 부합하는 것으로, 특히 한진과 현대, 대우그룹 등 대기업들의 직접적인 참여를 통해 설립되었다.

352) 따라서 1960-70년대 대학정원정책을 다룬 선행연구들은 해당 시기를 대체로 대학 정원확대 및 대학 신설이 억제된 시기로 파악했다. 예컨대 김영화(1993)는 1945-1960년을 '자유방임기'로, 1961-1972년을 '1차 정원억제기'로, 1973-1980년을 '부분적 정원 확대기'로, 1981-1984년을 '정원 확대기'로, 1985년 이후를 '2차 정원 확대기'로 구분했다. 이혜영(1992)은 1980년대까지 대학정원 결정의 사회적 요인을 규명하면서, 1961-1972년을 '억제기'로, 1973-1978년을 '선별적 증원기'로, 1979-1980년을 '확대기'로 구분했다.

1960-70년대는 다른 시기와 비교할 때 4년제 일반대학 승격 이후 종합대학으로의 이행까지 가장 오랜 기간이 소요되었던 시기이기도 하다. 1960년 설립, 1969년 종합대학으로 승격한 서강대학을 제외하면, 당시 설립된 대학은 졸업정원제 실시를 통해 정원 규제가 크게 완화된 1980년대 초반 이후에야 차례로 종합대학으로 이행할 수 있었다.

입학정원 규모	국공립	사립	총 정원
1,500명 이상 (6개교)	서울대학교 (3,030)	이화여자대학교 (1,960) 한양대학교 (1,805) 연세대학교 (1,610) 영남대학교 (1,595) 고려대학교 (1,560)	11,560명 (34%)
800명-1,499명 (9개교)	부산대학교 (970) 경북대학교 (860)	중앙대학교 (1,170) 동아대학교 (1,105) 성균관대학교 (1,105) 건국대학교 (1,060) 경희대학교 (1,015) 조선대학교 (985) 동국대학교 (975)	9,245명 (27%)
400-799명 (10개교)	전남대학교 (725) 전북대학교 (635) 충남대학교 (440)	숙명여자대학 (765) 인하공과대학 (640) 한국외국어대학 (615) 단국대학교 (505) 국민대학 (475) 수도여자사범대학 (435) 서강대학 (425)	5,660명 (17%)
200-400명 (18개교)	충북대학 (295) 부산수산대학 (225) 한국해양대학 (200)	우석대학교 (390) 효성여자대학 (360) 홍익대학 (345) 명지대학 (340) 숭실대학 (340) 덕성여자대학 (320) 청주대학 (295) 원광대학 (290) 공주사범대학 (280) 광운전자공과대학 (260) 수도공과대학 (240) 계명대학 (235) 서울여자대학 (230) 동덕여자대학 (210) 성심여자대학 (200)	5,055명 (15%)
200명 미만 (23개교)	제주대학 (190) 강원대학 (175) 진주농과대학 (150)	가톨릭대학 (190) 성신여자사범대학 (160) 국제대학 (160) 상명여자사범대학 (150) 대전대학 (130) 서라벌예술대학 (125) 한국사회사업대학 (120) 삼육대학 (120) 원주대학 (115) 경기대학 (110) 전주영생대학 (110) 마산대학 (80) 관동대학 (80) 한국항공대학 (80) 감리교신학대학 (50) 서울신학대학 (50) 장로회신학대학 (50) 한신대학 (50) 대건신학대학 (40) 감리교대전신학대학 (40)	2,525명 (7%)
전체 66개교	12개교, 7,895명	54개교, 26,150명	34,045명

〈표 5-1〉 1969년 기준 대학별 입학정원 규모

- 출처: 대학학생정원령 (대통령령 제3697호, 1968.12.31. 시행)의 〈별표〉 재구성.

결과적으로 1960-70년대는 경영 규모 및 학과 구성 측면에서 대학 간 분화가 두드러지게 나타났다. 위의 <표 5-1>은 1969년의 시점에서 운영되었던 전체 대학 66개를 입학정원 규모를 기준으로 나누어 본 것이다. 1954년 기준 자료와 비교했을 때, 국립 종합대학에 비해 중대형 사립대학들의 정원확대가 특히 두드러지는데, 총 입학정원 증가 16,460명 중 5,755명(약 35%)이 1954년 기준 입학정원 400명 이상 사립대학 8개의 정원 확대에서 기인한 것이다. 또한 학과 증설 및 종합대학화, 인수합병 등을 통해 성장한 한양대, 영남대, 건국대, 경희대 4개 학교의 입학정원은 1954년 1,330명에서 1969년 5,475명으로 4,145명 증가(약 25%)했다. 1969년 기준 입학정원 800명 이상 대학들은 15개로 전체 대학의 22%인데, 이들 대학이 전체 입학정원에서 차지하는 비중은 61%다. 그중 사립대학 12개의 비중이 약 47%다. 반면 23개의 대학은 입학정원 200명 이하인데, 특히 그 중 9개는 평균 정원 100명 이하의 소규모 대학이다.

따라서 1960-70년대는 대학 신설이 소규모 종파형 대학을 중심으로 이루어지는 가운데, 늘어나는 진학 수요는 기존에 설립된 중대형 사립종합대학들의 정원 확대를 통해 흡수되는 양상을 보였다. 1968년 중학교 무시험입학제, 1972년 고교평준화 제도 실시 이후 확대된 대입 진학수요는 대학 정원 확대에 유리한 환경을 제공했다. 중대형 사립대학 중심의 정원 확대 경향은 상대적으로 국립종합대학의 정원 증가 경향이 두드러졌던 1970년대에도 지속되었는데, 1977년 기준 상위 15개 사립대학의 입학정원은 25,200명으로 전체 61,553명의 약 41%였다.³⁵³⁾ 전체적으로 보면 정원 증원 억제기조가 유지되는 가운데, 중대형 사립대학들의 경쟁적 정원 확대 전략이 두드러졌다.

353) 반면 서울대를 포함, 지방 국립종합대학 8개교의 입학정원은 1969년 7,130명에서 1977년 14,523명으로 증가했다. 이는 같은 기간 정원 증가의 약 27%였다. 마찬가지로 같은 기간 1977년 기준 사립대학 규모 상위 15개교의 정원은 17,640명에서 25,220명으로 7,560명(전체의 약 27%)이 증가했다(『대학학생정원령, 1977년도』).

입학정원 규모	국공립	사립	총 정원
1,500명 이상 (15개교)	서울대학교 (3,305) 부산대학교 (2,180) 경북대학교 (2,100) 전남대학교 (1,850) 전북대학교 (1,625)	영남대학교 (2,330) 이화여자대학교 (2,120) 연세대학교 (2,030) 조선대학교 (1,710) 건국대학교 (1,515) 한양대학교 (2,170) 고려대학교 (2,100) 중앙대학교 (1,735) 동아대학교 (1,645) 인하대학교 (1,510)	29,225명 (49%)
800명-1,499명 (15개교)	충남대학교 (1,385) 강원대학 (1,058) 충북대학교 (1,020)	성균관대학교 (1,480) 동국대학교 (1,315) 숙명여자대학교 (1,105) 계명대학 (1,010) 국민대학 (960) 홍익대학교 (935) 경희대학교 (1,405) 송전대학교 (1,250) 원광대학교 (1,030) 한국외국어대학교 (1,005) 단국대학교 (955) 청주대학 (865)	16,778명 (27%)
400-799명 (16개교)	경상대학 (690) 제주대학 (540) 공주사범대학 (460) 한국해양대학 (400)	효성여자대학 (710) 명지대학 (690) 서강대학교 (660) 아주공과대학 (600) 덕성여자대학 (500) 울산공과대학 (480) 마산대학 (690) 수도여자사범대학 (665) 한국사회사업대학 (600) 성신여자사범대학 (540) 관동대학 (480) 동덕여자대학 (430)	9,135명 (15%)
200-400명 (15개교)	서울산업대학 (350) 부산수산대학 (320)	전주대학 (390) 상명여자사범대학 (380) 부산여자대학 (370) 성심여자대학 (360) 서울여자대학 (310) 가톨릭대학 (235) 한국항공대학 (200) 상지대학 (390) 청주여자사범대학 (380) 광운공과대학 (360) 경기대학 (350) 국제대학 (250) 한성여자대학 (230)	4,875명 (8%)
200명 미만 (11개교)		목원대학 (190) 총회신학대학 (100) 고려신학대학 (70) 감리교신학대학 (50) 대건신학대학 (40) 그리스도신학대학 (30) 삼육대학 (130) 서울신학대학 (80) 장로회신학대학 (60) 한신대학 (50) 침례교신학대학 (40)	840명 (1%)
전체 72개교	14개교, 17,283명	58개교, 44,270명	61,553명

〈표 5-2〉 1977년 기준 대학별 입학정원 규모

- 출처: 이종재 외(1990)의 부록 자료 재구성

따라서 앞선 장과 마찬가지로 5장의 초점 역시 중대형 사립대학에 맞추어진다. 물론 이들 대학은 전체 대학 중 수적으로 일부에 지나지 않고, 전체 사례를 대표한다고 보기에는 한계가 있다. 그러나 이들 중대형 사립대학에서 나타난 독특한 경영 전략과 조직 확대 논리가 동시대 ‘대학 문제’를 구성하는 가장 중요한 변수였다는 점에서, 이들 사례는 자세히 살펴볼 가치가 있다. 보다 구체적으로, 이들 대학들은 권위주의 정부와의 규제 속에서 어떠한 방식으

로 대학 규모 확대를 모색했는가, 그 과정에서 사립대학재단의 자산 및 재정 운용 실태는 어떠했는가, 그리고 최종적으로, 학교법인으로의 전환 이후 재단의 소유·지배구조에서는 어떤 변화가 나타났는가 등의 문제에 답해본다.

2. 사학재단에 대한 국가 관리와 동원의 기제

1) 「사립학교법」 제정 이후의 국가 개입 강화

(1) 사립대학재단 운영에 대한 세부 규정 마련

1963년 제정된 「사립학교법」에는 대학을 포함한 사립학교 전반에 대한 국가의 강화된 감독 권한이 명시적으로 규정되어 있었다. 또한 「사립학교법」에서는 명시적으로 규정되지 않았던 세부사항들 역시 1965년 이후 본격적으로 법제화 과정을 밟으면서, ‘학교법인’ 운영에 관한 규제망은 보다 촘촘하게 마련되었다.³⁵⁴⁾ 이미 1964년 한일협정 반대시위 등 일련의 정치적 사건을 거치며 박정희 정부의 권위주의적 성격은 점차 강화되었지만, 사립학교 규제 법령의 해석과 적용, 재개정을 둘러싼 정부와 사립대학측 사이의 줄다리기는 이후에도 끈질기게 이어졌다.

「사립학교법」 시행 이후 마련된 세부 규정의 내용은 주로 ‘학교법인’으로 전환된 사립대학재단 운영의 세부적 사항들, 특히 자산과 재무와 관련한 것이었다. 이는 1950년대 주로 문교부의 ‘훈령’ 등 내부 지침 정도의 위상을 지녔던 내용을 상위 법령으로 법제화, 규제를 강화하는 형식이었다. 1965년 12월 22일 제정, 이듬해 1월 1일자로 시행된 「대학학생정원령」은 그간 문교부의 인가를 통해 결정되었던 대학·사범대학의 학생정원을 대통령령 수준으로 격상

354) 교육, 의료, 사회사업 등 주요 사회재생산(social reproduction) 부문의 서비스 공급자를 재단법인 형태로 제한하고, 더 나아가 이를 특수법인 형태로 재편하여 관리하는 것은 교육 영역뿐만 아니라 개발독재기 사회정책에서 관찰되는 일관된 흐름이었다. 1963년 「사립학교법」 제정을 통해 기존의 「민법」 상 재단법인 중 사립학교를 경영하는 것을 ‘학교법인’으로 재편했던 것과 유사한 방식으로, 1970년 제정된 「사회복지사업법」은 ‘사회복지법인’ 제도를, 1973년 개정된 「의료법」은 ‘의료법인’ 제도를 신설하여 관리했다. 이는 각종 공적 재원을 수출 대기업 부문으로 집중하는 가운데, 민간 부문의 자원을 동원, 이를 용이하게 관리하기 위한 수단으로서 중요한 의미를 지녔다(Chang, 2019: 41-43).

시킨 것이었다. 이를 통해서 그간 문제가 되었던 정원 초과 입학에 대한 학교장의 책임을 보다 분명히 규정했다(제3조). 이후 「대학학생정원령」은 정원 규제를 노동력 수급 계획과 연동시키면서, 대학을 근대화 프로젝트로 동원하는 중요 기제 중 하나로 자리잡았다(김정인, 2010). 사립대학의 경우, 정원 규제는 재정 수입을 결정하는 핵심 변수에 대한 정부 개입이 강화되었음을 의미하는 것이기도 했다.

사립학교의 자산 및 재무 운영에 대한 규제 역시 강화되었다. 1963년 「사립학교법」에서 분명하게 명시된 원칙은 사립대학의 회계와 재단법인의 회계를 구분하여 경리하는 것이었다. 회계 구분의 원칙은 1950년대까지 대학과 재단법인 재정이 하나의 회계를 통해 관리되면서 특히 학생 납입금 수입이 재단 사업 부문으로 전용되는 경우가 많았던 것을 시정하면서, 회계 운용을 보다 엄격하게 관리하기 위한 조치였다. 동법 제29조는 ‘예산의 구분’에 대한 것으로, “학교법인의 예산은 그가 설치·경영하는 학교의 예산과 기타의 업무예산으로 구분하여 편성하여야 한다”(제1항)고 명시하는 한편 “학교회계에 속하는 수입은 학교회계 이외의 회계에 전입하거나 유용할 수 없다”고 규정하여(제3항), 특히 납입금 수입이 여타 회계로 전용되는 것을 금지했다. 또한 “학교예산은 당해 사립학교의 장이 집행한다”고 명시하면서(제2항), 예산 운용에서 재단 임원들의 권한을 제한하는 규정 역시 마련했다.

더 나아가 문교부령 제170호로 제정, 1966년 3월 1일자로 시행된 「사학기관재무·회계규칙」은 훈령 수준이었던 기존의 재무·회계 업무 처리지침을 법제화한 것이었다.³⁵⁵⁾ 총 60개조의 규정과 함께 총 49개의 방대한 행정 서식을 하달한 동 규정에서는 예산 및 결산에 대한 문교부의 사전승인 및 사후 보고 의무와 함께, 학교 및 재단의 자산·회계를 구분해야 한다는 원칙, 공사 용역 등 외부 사업자와의 계약 체결 절차 등이 상세한 지침이 마련되었다. 문교부는 이러한 통일적 업무 지침의 하달을 통해 관리의 효율성을 꾀하는 한편, 규정 위반에 대한 법적 제재 수단 역시 확보할 수 있었다.³⁵⁶⁾ 이러한 일련의 규

355) “사학 재정에 개입, 문교부 재무회계규칙 공포”, 『매일경제』 1966.3.26.

4장에서 보았듯 미군정기와 1950년대 중반 시점에서 문교당국은 예결산서 양식을 여러 차례 마련되어 일선 학교에 하달했으나, 이는 내부 지침 수준으로 그 법적 위상은 낮았다. 따라서 일선 학교에서 이를 준수하지 않더라도 제재 수단은 미약했다.

356) 그 외에도 학교법인의 수익재산에 대한 기준 역시 성안되었는데, 특히 해당 내용에는 학교법인은 연간 운영비의 10배에 해당하는 수익용 기본재산을 갖추어야 한다는 내용이 포함되었는데, 이는 「대학설치기준령」에서 마련된 기준을 다른 사립학교에까지 확대한 것이었다. 그 외에도 재단에서 학교 경상비의 15%를 의무적으로 부담해야 한다는 내용이 포함되

제 확대는 사학의 공공성 확보라는 명목하에 사학 경영의 핵심 영역이라 할 수 있는 인사와 재무·회계의 영역까지 정부 규제의 범위로 포섭되기 시작했다는 점을 보여주는 중요한 지표였다.

(2) 「사립학교법」 재개정 및 감독청의 권한을 둘러싼 정치적 대립구도

그러나 일련의 조치를 통해 강화된 사립대학재단에 대한 규제는 박정희 정권의 권위주의적 대학 통제와 함께 시행되는 경향이 있었다. 따라서 사학에 대한 강화된 규제 역시 정치적 정당성 측면에서 취약할 수밖에 없었다. ‘사학의 건전한 발전’과 공공성을 명분으로 한 정부의 규제 시도에 반발했던 사립학교 관계자들이 사학의 ‘자율성’과 ‘민주주의’라는 수사를 통해서 반대 여론을 성공적으로 동원할 수 있었던 것도 이 때문이었다. 4.19 이후 사립대학재단에 대항하는 구호에 가까웠던 ‘민주’라는 규범은 권위주의 정권에 대항한 사학의 자율성 옹호의 논거로 전유되는 양상을 보였다.

「사립학교법」의 재개정을 둘러싼 정부와 사립학교측 사이의 갈등은 1964년부터 곧바로 본격화되었다(손인수, 1994b: 456-465). 1964년 3월부터 학생들의 한일회담 반대 시위가 격화되는 가운데 국회 문교공부위원장이 발의한 「사립학교법」 개정안이 문제가 되었다. 개정안은 기존 법령에서 학교법인의 임원에 대한 인가 취소 권한이 감독청의 1년간의 과도적 특권으로 규정되었던 것을 상시적 권한으로 전환시키는 것과 함께,³⁵⁷⁾ 당초 「사립학교법」에는 명시되어 있지 않던 총장·학장에 대한 감독청의 임명승인 취소권을 분명히 하는 것을 골자로 했다. 국회소위에 출석한 고광만(高光萬) 문교부 장관은 “당분간 이 권한을 존속시켜서 공익법인으로서의 기능을 다하도록 하는 것”이라고 개정 취지를 밝혔다.³⁵⁸⁾ 사실 사립학교장 및 재단 임원 인사에 대한 문교부의

었다. “1년 운영비의 10배 학교법인 재산 기준 발표”, 『경향신문』 1965.8.12.; “재단서 15% 경상비 부담 법인재산령 마련”, 『경향신문』 1966.1.11.

그러나 해당 법령은 1976년에 가서야 대통령령 제8132호 「학교법인의학교경영재산기준령」으로 공포되었다. 당초 논의되었던 학교법인이 학교 경상비의 15%를 부담해야 한다는 기준은 도입되지 않았다.

357) 1963년 「사립학교법」의 부칙 제4조는 다음과 같다. “제4조 (감독청의 과도적 특권) ① 학교법인의 건전한 육성을 위하여 감독청은 각령이 정하는 기간 학교법인의 임원이 이 법의 규정 또는 감독청의 명령에 위반하거나 임원간의 분쟁 등으로 인하여 당해 학교법인의 설립 목적을 달성할 수 없다고 인정한 때에는 이해관계인의 청구 또는 직권에 의하여 당해 임원의 일부 또는 전부에 대한 취임인가를 취소할 수 있다. 그러나, 각령으로 정하는 기간은 이 법 시행 후 1년을 초과하지 못한다. ② 감독청은 전항의 처분을 하고자 할 때에는 미리 문교부장관의 승인을 받아야 한다.”

358) 제6대 국회 제41회 5차 문교공보위원회 회의록, 1964.4.7.

인가권은 이미 미군정기 이후 각종 규정들을 통해, 특히 5.16 이후에는 「임시 특례법」을 통해서 반복적으로 천명되어 왔으나, 그 권한이 실제로 사립대학을 대상으로 집행된 것은 관선이사 파견 등 제한된 경우에 그쳐왔다.³⁵⁹⁾ 따라서 정부의 「사립학교법」 개정안은 문교부가 재단 및 총학장에 대한 인사권을 한층 빈번하게 휘두르고자 하는 의미로 해석될 수밖에 없었다.

이미 1963년 법 시행 직후부터 사학의 자율성을 확대하는 방향으로 법안의 재개정을 요구해왔던 사립학교 관계자들은 정부 안에 대해 거세게 반발했다.³⁶⁰⁾ 1964년 11월 2일에는 사학관계자 2천여 명이 집결하여 ‘전국사학교육자대회’를 개최하고, 개정법률이 “민주교육이념을 망각한 독소조항을 내포한 악법”이라고 규탄하고 나섰다. 특히 주된 비판의 대상은 재단 임원 및 총학장에 대한 승인 취소권한에 맞춰졌다. 이 규정이 “사학의 위축을 초래하는” “관권의 부당한 간섭과 통제”이며(손인수, 1994b: 463-464). “악용될 소지도 많”기 때문에 “한번 휘두르기 시작하면 사립학교의 자주성과 특수성은 완전히 말살되고 학교를 관제화하게 될 것”이라는 주장이었다.³⁶¹⁾

1964년 「사립학교법」 개정을 둘러싼 정부와 사학 측의 대립은 권위주의 정권기 국가 중심적 ‘공공성’과 그에 대한 반발이 부딪치는 독특한 정치적 균열 구조를 잘 예시한다. 박정희 정권의 권위주의적 통치가 본격화할수록, 역설적으로 전반적 규제에 대한 사학 관계자의 반대의 정당성 역시 높아졌다. 한일 회담 반대 운동을 계기로 학생운동과 교수사회에 대한 정부의 통제 시도가 본격화되었고,³⁶²⁾ 실제로 문교부는 한일 회담 반대성명을 발표한 교수들을 ‘정치

359) 사립학교의 총장·학장에 대한 감독청의 해임권한 역시 전혀 새로운 것이라고 하기는 어려웠다. 이미 1949년 「교육법」의 제87조는 총장, 학장 등의 취임에 대한 감독청의 승인 권한과 함께, 일부 경우에는 그 해직을 명령할 수 있다고 규정해두었기 때문이다. 그러나 사립학교에 대해서 이러한 「교육법」의 규정이 실제로 집행되는 사례는 드물었다.

360) 사단법인 문교재단연합회와 대한사립중고등학교장회연합회, 사립초급대학장회 대표 명의로 함께, 이화여자대학교, 중앙대학교, 연세대학교, 동국대학교, 한양대학교, 경희대학교, 건국대학교 총장의 명의로 대통령과 국무총리, 국회의장과 각 위원장, 문교부장관 등에게 1964년 2월 1일자로 제출되었던 해당 건의서에서는 ‘사학심의회’ 제도를 신설하여 초·중·등 및 대학의 사립학교 운영에 관한 중요 사항(특히 학교법인의 설립 및 별칭, 수익사업에 관한 사항)을 심의하도록 할 것, 법인 수익사업 및 다액 기부행위에 대한 면세조치를 시행할 것, 인사 및 회계 업무에 관한 재단 이사회 권한을 강화할 것, 관선이사 파견 사유를 엄격히 제한할 것 등의 내용이 포함되어 있다(대한사립중고등학교장회 80년사 편찬위원회, 1999: 864-872).

361) “흔들리는 사학의 자주성”, 『경향신문』 1964.11.04.

362) 1964년 6월 3일의 대규모 시위와 계엄령 선포 이후 학생운동을 억제하고자 하는 목적으로 박정희 정권은 「학원보호법」 입안을 시도했다. 여기에는 수사기관 직원의 학원 출입을 강화하고, 교원과 학생의 정치 참여 금지 등의 내용이 포함되어 정치적 논란이 되었다(오제연, 2014: 192-193).

교수'로 지목하면서, 이들의 학교법인 이사 취임을 불승인하는 방식으로 인가권을 정치적으로 활용하기도 했다.³⁶³⁾ 따라서 1964년 「사립학교법」 개정에 대한 사학 측의 반대는 총학장 및 임원에 대한 해임권이 정치적 목적으로 활용될 여지가 많다는 논거를 통해 힘을 얻을 수 있었다. 사립학교 관계자들은 비교적 손쉽게 「사립학교법」 반대운동을 '학원의 자율과 민주주의'를 수호하는 움직임의 일환으로 위치 지으면서 일정한 대중적 정당성을 획득했고, 특히 야당인 신민당의 지지를 획득할 수 있었다.

그러나 이러한 사학 관계자들의 반대 논거에서는 「사립학교법」에 포함된 또 다른 권위주의적 측면인 교원의 정치 활동에 대한 억압 및 사학재단의 교원 통제 문제라는 쟁점은 제외되었다. 즉 사학 관계자들의 '자주성'과 '민주주의' 요구는 국가 및 사학재단의 교원 통제라는 쟁점은 소거되어 있다는 면에서는 대단히 협소한 것이었고, 이 지점에서 신민당의 사립학교법에 대한 입장과 일정 정도 구별되는 측면이 있었다. 1981년 「사립학교법」 개정 이전까지는 가장 중요했던 법 개정 시도였던 1968-1969년의 입법 국면에서도 사립학교법을 둘러싼 정치적 균열구조가 드러났다. 당시 사립대학의 정원 초과입학 및 등록금 전용 등의 문제가 사회적으로 불거지면서, 법 개정을 둘러싼 국회 내 논의 및 사립대학에 대한 특별국정감사까지 이어졌던 국면에서 공화당과 신민당은 서로 다른 「사립학교법」 개정안을 제출하며 대립했다.

각 법안의 주요 골자를 요약하면 <표 5-3>과 같다. 양당 모두 학생 공납금 유용에 대한 사학경영자 처벌 강화를 내세웠다는 점은 공통적이었으나, 신민당의 경우 “관의 정치성 배제 및 부당한 관권남용을 방지”하고자 하는 데에도 상당한 중점을 두었다. 특히 사립학교장에 대한 승인제 폐지, 사립학교 교원의 학원 내 자유 불간섭 등의 내용은 공화당의 입장과 극명하게 대비되는 동시에, 사립학교재단의 입장과도 일정하게 선을 긋는 내용이었다. 그러나 신민당 법안이 1971년 임기만료 폐기된 이후 곧바로 유신체제가 도래하면서, 이러한 취지의 법 개정안이 다시 제출될 가능성 역시 차단되었다.

363) 예컨대 1965년 7월 12일 서울 소재 18개 대학교수 3백여 명은 한일협정 비준 반대 선언을 발표했다. 문교부는 이들을 '정치교수'로 규정하며 각 대학에 이들을 징계할 것을 지시하며 대응에 나섰다. 이들 교수들의 재단 인사취임 역시 거부되기도 했다. 예컨대 연세대 측이 1965년 10월 국문학자이자 학교 원로인사였던 김윤경(金允經)을 재단 이사로 선임하자, 문교부는 그가 서명 교수 의장단이었다는 등의 사유를 들어 승인을 거부했다. “임원 취임 승인 재요청의 일에 대한 회신”(1965.11.4.), 『재단법인 세브란스의과대학 해산인가서류 및 연세대학서류절』 (BA0231360).

법안	주요 골자
정상구 의원(신민당) 외 28인 제출안 (1968.9.7. 제출 1971.6.30 임기만료 폐기)	1. 총장·부총장·학교장 등의 임명에 대한 감독청의 승인을 보고에 그치도록 함 2. 사립학교 교원은 학원내에 있어서 반국가적인 행위 이외에는 의사발표에 대하여 관청의 간섭을 받지 않도록 함 3. 사립학교경영자가 학생의 공납금을 교육목적 이외의 영리목적에 사용할 때에는 5년 이하의 징역·금고 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 함 4. 사학의 자주성을 확보하기 위하여 관계관청이 부당한 간섭을 할 때에는 5년 이하의 징역 또는 금고형에 처하도록 함
김성희 의원(공화당) 외 31인 제출안 (1968.10.11. 제출 1971.6.30 임기만료 폐기)	1. 학교납입금의 비도(費途)를 명문화함 2. 학교법인의 이사장 또는 학교경영자가 학생납입금을 교육목적 외에 사용한 때에는 이를 배상하게 하고 10년 이하의 징역에 처하도록 하며 일정한 기간 동안 학교경영에 참여하지 못하도록 함. 학생납입금의 교육목적외 사용이 이사회에 결의에 의한 것일 때에는 이 결의에 참가한 이사에게도 배상에 대한 연대책임을 인정. 학교법인의 이사장 또는 학교경영자가 학생납입금을 교육목적 외에 사용한 사건으로 기소되었을 때에는 그 직권이 당연 정지되도록 함. 3. 학교예산의 수지상황을 매 분기마다 공고하도록 함 4. 감독청의 관계공무원이 학생납입금의 교육목적외 사용이나 회계집행에 관한 범죄사실을 발견한 때에는 수사기관에 지체없이 이를 고발하도록 의무화함.

〈표 5-3〉 1968년 공화당 및 신민당의 「사립학교법」 개정안의 요지

- 출처: ‘국회의안정보시스템’ 검색

결과적으로 박정희 정권의 권위주의적 성격이 강화되고 야당과 시민사회의 활동 공간이 축소됨에 따라, 「사립학교법」 문제를 둘러싼 대립구도 역시 국가와 사립대학재단 양자 사이의 길항관계의 형태로 단순화되는 경향이 있었다. 외형적으로 우위에 있었던 것은 문교부를 비롯한 정부 관료들이었다. 단적으로, 1964년 법 개정 이후 감독청인 문교부가 지닌 대학의 총·학장과 학교장, 학교법인 임원에 대한 해임 권한은 기정사실화되었다. 사법인(私法人)으로서의 사립대학재단의 핵심 영역인 인사 문제에 국가권력이 어느 지점까지 합법적인 개입권을 지닐 수 있는지가 이미 식민지 말기부터 지속적인 쟁점이 되어 왔음을 고려해본다면, 1964년 「사립학교법」은 이러한 논의를 상당 부분 종결시키는 효과를 발휘했다.

(3) ‘관치’(官治)의 실제: 총학장 해임 및 관선 임시이사 파견 사례

그렇다면 이후 문교부의 재단 임원 및 학교장 등에 대한 해임 권한은 실제로 어떻게 행사되었을까? 일부 언론보도와 학교사 서술을 통해서 그 주요 사례, 개략적인 양상 및 효과를 살펴볼 수 있다. 특히 총학장에 대한 승인 취소 권한을 활용한 문교부의 개입과 함께, 기존 재단 경영자들의 권한을 심각하게 제약할 수 있는 관선이사 파견의 사유 및 사후 처리 방안은 「사립학교법」 제정 이후 문교부의 재단 경영에 대한 개입 방식을 살펴볼 수 있는 중요한 창구가 된다.

사립대학 총·학장직에 대한 문교부의 개입은 주로는 「사립학교법」에 명시된 임명승인 취소권한을 실제로 발동하기보다, 권한 행사 가능성을 무기로 재단에 해당 인사의 징계를 요구하는 형태였다. 1960년대에 이는 주로 정원 초과 모집, 혹은 회계부정 등 사학운영의 난맥상에 대한 감독을 명분으로 이루어졌다. 예컨대 1964년도에 문교부는 서울 주요 사립대학들이 20-30% 수준의 정원 초과입학을 단행하자 연세대, 고려대, 이화여대 총장 등에 대한 승인 취소 가능성을 밝히면서 대립각을 세웠다. 1965년에도 다시 정원의 40% 이상인 734명을 초과입학시켰던 이화여대에 대해 문교부는 총장 해임을 권고하고 나서며 문제가 격화되었는데, 김옥길(金玉吉) 총장이 자진 사표를 제출하는 것으로 사태는 일단락되었다.³⁶⁴⁾ 한일협정 반대시위 국면에서 문교부의 대학통제 시도가 이어지던 가운데 이루어진 총장 해임이었는데, 문교부는 이후에도 정원 초과모집 실태가 불거질 때마다 총장 임명 취소 가능성을 시사했으나 실제로 집행되지는 않았다.³⁶⁵⁾

반면 유신체제하의 문교부의 총장 및 이사 승인 취소권한 행사는 정치사회적 통제의 목적과 노골적으로 결부되어 있었다. 유신체제에 반대하는 학생운동이 확산되고 5월 13일 「긴급조치 제9호」가 시행되었던 1975년 1학기에는 서울대 뿐 아니라 고려대, 연세대, 한신대 총·학장들이 문교부의 압박 끝에 줄줄이 물러나야 했다(이경숙, 2018: 177-178). 특히 연세대는 사면된 학생들의 복교 방침을 둘러싸고 문교부와 심하게 대립했다. 문교부는 재정 감사, 휴

364) “734명과 장관과 총장, 대학 초과모집 파문”, 『동아일보』 1965.3.4.

365) 그 외에 우석대는 대학이 법인 이사장 김두수(金斗秀)가 경영했던 ‘낙산(洛山)기업주식회사’의 채무를 다액 부담하면서 부도사태를 맞았다. 문교부는 이에 대한 책임을 물어 이사회에 총장의 해임을 요구하는 한편, 기존 이사진을 대신하여 관선 이사진을 파견했다. “우석대 총장 해임 요구”, 『동아일보』 1970.3.23.

업 조치 등의 수단과 함께, 총장 승인 취소, 심지어 이사진 해임 및 관선이사 파견 가능성까지 시사하면서 행사할 수 있는 모든 권한을 동원하여 연대 측을 압박했다.³⁶⁶⁾ 사태는 박대선(朴大善) 총장이 4월 3일 자진 사임 의사를 밝히는 것으로 일단락되었다.

학교법인 임원 인사에 대한 개입은 어떨까. 여기에서는 기존 임원진의 승인 취소 및 관선 임시이사가 파견되었던 경우를 중심으로 살펴보자. 아래 <표 5-4>는 당대 언론보도 등을 통해 확인되는 사립대학재단에 대한 관선이사 파견 사례들을 정리한 것이다. 이는 관선이사 선임 사유 및 사후 처리 방식을 기준으로 몇 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

재단/대학	파견 기간	관선이사 선임 사유	사후 처리
학교법인 인하학원 (인하공과대학)	1961.5~1968.9	4.19 이후 이사회 기능정지와 학내 분규	한진그룹의 경영 인수
학교법인 숙명학원 (숙명여자대학교)	1966.2~1968.4	구 황실 관계자로서의 이서진 교체 시도	문교부의 관선이사 선임취소 및 정이사 선임
학교법인 청암학원 (원주대학)	1966.7~1974.1	기본재산 미등기 및 청암학원 재정난	관선이사장 김문기의 인수/ 학교법인상지학원으로 변경
학교법인 우석학원 (우석대학)	1970.7~1971.12	재단 회계부정 및 부도	학교법인 고려중앙학원 (고려대)에 의한 인수 및 재단 통합
학교법인 동국학원 (동국대학교)	1974.6~1975.10	학교법인과 종단 간의 건물 소유권 등을 둘러싼 대립 및 분규	조계종 승려 중심으로 정이사 선임
학교법인 성균관대학교 (성균관대학교)	1977.10~1979.1	삼성문화재단의 경영 철수	봉명그룹의 경영 인수

<표 5-4> 1963년 이후 임시이사가 파견된 사립대학재단 사례

첫째, 학내 분규, 재정난 및 부도, 기존 이사진의 경영 철수 등으로 사실상 기능이 정지되었던 재단 임원을 해임, 관선이사를 파견하는 경우였다. 인하공대, 우석대, 원주대, 성균관대의 사례가 이에 해당하는데, 이 경우 문교부는 후속 재단을 물색, 경영권을 인계하는 형태로 관선이사 체제를 종료시켰다. 특히 재벌 대기업들이나 기존의 유력 학교법인이 주된 인수 주체가 되었다.

366) “문교부 이사장 승인 취소·관선이사 선임 고려”, 『동아일보』 1975.3.20.

둘째, 대학 내부 분규의 해결을 명분으로 관선이사를 파견하는 경우다. 동국대의 경우가 이에 해당했는데, 1973년 이후 본격화된 동국학원과 조계종 총무원 사이의 건물 소유권 분쟁이 계기가 되었다. 당초 불개입 원칙을 밝히던 문교부는 분규가 대규모 학내 시위를 수반하는 양상으로 전개되자 관선이사 파견을 통해 개입, 갈등 해결을 주도했다.³⁶⁷⁾ 교단 내부 갈등을 관의 개입을 통해 해결했던 권위주의 정권기 불교계의 관성과 함께, 대학 내 분규의 정치적 여파를 고려한 문교부의 선제적, 제한적 개입 양상을 확인할 수 있다.

셋째, 가장 자의적인 형태의 개입이 이루어졌던 숙명학원의 경우, 구 황실 관계자에 대한 경영권 인계를 목적으로 기존 이사진을 해임했던 경우였다. 숙명학원에 대한 관선이사 파견은 1960년 초반 이후 일단락되었던 내부 분규를 재차 격화시키는 계기가 되었다.³⁶⁸⁾ 설립자 지위'라는 법적으로 모호한 논거를 바탕으로 이루어진 관권의 자의적인 개입이 역설적으로 특정 사인(私人)의 이해관계를 보장해주는 방식이었는데, 이는 그 불편부당성을 둘러싼 논란에 대단히 취약할 수밖에 없었다. 특히 문교부는 기존 이사진이 관선이사 파견 무효화를 요구하며 청구한 소송에서 연이어 패배하면서 구 황실 가문에게 경영권을 양도한다는 애초의 기획을 포기할 수밖에 없었다.³⁶⁹⁾ 결국 숙명여대

367) 1970년 동국학원이 정부로부터 매입하여 경상대학 강의실로 활용하던 건물에 대해 일부 종단 승려들이 종단의 소유권을 주장했다던 것이 갈등이 촉발된 계기였다. 이후 동국학원 이사회의 결의를 통해 건물 소유권이 종단으로 양도되고 대학측이 종단에 높은 임대료를 지불하게 되자 총학생회와 동문회 측이 이에 반발하면서 학내 분규가 본격화되었다. 이후 문교부가 파견한 관선이사와 종단 사이의 협의 끝에 건물 소유권의 동국학원 양도를 골자로 하는 합의안이 도출되고, 조계종 총무원 승려를 중심으로 정이사가 선임되며 사태가 일단락되었다(『동국대학교 백년사1』, 324-329).

368) 숙명여대에서는 1963년 6월 일본에서 귀국한 구 황실 자손인 이구(李玖)가 귀국 이후 숙명여대 설립자 후손 지위를 명분으로 숙명학원의 재단 경영권을 자신에게 양도할 것을 요구하면서 파문이 일었다. 그런데 국회는 특별 결의를 통해 숙명여대의 설립자 환원을 결의하는 한편, 문교부는 기존 이사진을 해임한 이후 관선 이사진을 파견하면서 경영권 양도를 시도했다. 당대 국회에서의 찬성 의견은 이구가 '설립자'의 관계자라는 특별한 지위를 가지고 있으니, 이에 대한 소유권을 보장해주어야 한다는 논거를 바탕으로 했다(『국회회의록 제42회 제7호』 1964.5.12.). 이후 1966년 3월 숙명여대 학생 2천여 명의 "관선이사 배격", "사학은 부당한 관권의 압력에 굴치 않는다"는 구호를 내건 교내 시위와 서명운동이 이어지는 등, 반발이 격화되었다(손인수, 1994b: 466-468).

369) 숙명여대를 둘러싼 소송전은 관선이사의 법적 권한을 둘러싼 학교재단측과 문교부, 사법부 사이의 다툼이 전개되는 흥미로운 사례다. 문교부는 이구(李玖)와 이방자(李方子) 구 황실 관계자들을 등을 관선이사로 선임한 직후인 1966년 3월 이들이 스스로를 정이사로 선임하는 것을 승인함으로써 관선 이사가 스스로 정이사가 되는 경우가 드물었던 관례를 깨고 경영권 인계를 완료하고자 시도했다. "가이사를 정이사로 승인", 『동아일보』 1966.3.8.

그러나 기존 이사진이 법원에 청구한 이사 직무집행정지 가처분 및 직무대행자 선임신청에서 연이어 승소하면서 분쟁은 사법장으로 옮겨갔다. 특히 사법부는 연이어 「사립학교법」상 관선이사 파견 사유를 엄격하게 제한하는 해석과 함께, 기존 이사진의 요구를 받아들여

사태는 문교부가 특정 사인(私人)의 이해관계를 위해 얼마나 자의적으로 개입할 수 있었는지와 함께, 행정부의 관권이 기존 이사진의 권한을 옹호하는 사법부의 법 논리를 무시하는 것 역시 대단히 어려웠음을 방증한다.

전체적으로 관선이사 파견 사례들은 유신체제기에조차 문교부의 재단 임원 해임 권한이 상시적, 무제한적으로 행사되는 것과는 거리가 있었음을 보여준다. 대학 총학장에 대한 정치적 통제에 비해 이사 선임의 영역에 개입해 들어가는 것은 여전히 까다로운 일이었던 것이다. 5.16 이후 사적 재단의 고유 영역들이 국가적 규제 사안으로 - 혹은 ‘공공적’ 사안으로 - 재정의되는 경향이 있었으나 학교법인에 대한 이사회의 권한은 여전히 확고한 것으로 남아있었다. 이는 경우에 따라서는 폭압적 정치권력으로부터 대학의 희미한 자치 영역을 방어할 수 있는 원천으로 기능하기도 했지만, 동시에 이사회의 자의적 권한 행사에 대한 공적 규율의 가능성 역시 차단하는 효과도 있었다.

2) 제한된 조성과 실질적 반대급부

(1) 고등교육에 대한 저투자와 낮은 재정지원 수준

외형적으로 대단히 강력한 규제조향에도 불구하고, 사립대학재단의 인사 및 경영에 대한 개입이 실제로는 상시적으로 이루어지지 않는다는 것에는 정부의 공적 재정지원이 대단히 제한적이었던 사정 역시 존재했다. 사학에 대한 조성은 「사립학교법」의 또 다른 축으로, 규제 강화의 정당화 근거이기도 했다. 또한 「대학학생정원령」의 적용 이후 감소한 사립대학 수입을 보충하는 문제가 논의되면서, 공적 재정지원의 필요성이 다시금 제기되기도 했다. 그러나 결론적으로 1960-70년대 내내 정부의 사립대학 재정지원은 대단히 제한적이었고, 특히 재정지원을 매개로 사립대학 경영행태를 규율할 수 있는 행정 역량 역시 극히 낮았다. 오히려 정부가 사립대학재단을 지속적으로 동원하기 위해서는 다른 형태의 행정·재정적 수단을 활용, 각종 우회적 유인을 제공할 수밖에 없었다.

가장 대표적인 사립대학 조성 사업은 ‘학술연구조성비’ 지원사업이었다.

이사 직무대행을 세우면서 분규의 당사자로 연루되었다. 문교부가 이에 아랑곳없이 숙명여대의 ‘준국립화(準國立化)’를 내세우며 관선이사를 재차 선임하면서 숙명여대 분규는 행정부와 사법부 사이의 갈등 양상으로 치달았다. “법원 임명의 대행 이사진과 관선 이사진이 대항하는 전대 미문의 사태”가 나타난 것이다. “숙대와 문교부”, 『동아일보』 1967.2.18.

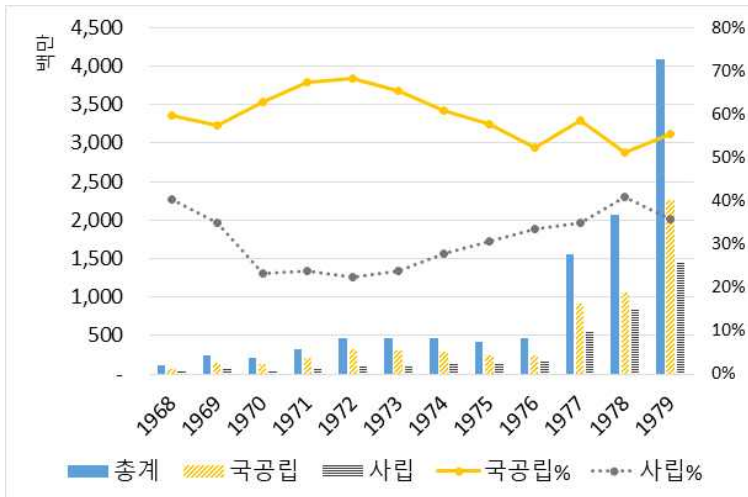
1963년부터 시행된 이 사업은 각 대학의 교수 및 부설 연구기관이 신청한 개별 연구과제 중 선정된 일부에 대해 국고보조금을 지급하는 형태였다. 당초 개별 연구자들에게 직접 지급되던 연구비는 1969년 이후 학교 단위로 지급한 뒤 학교장 재량으로 지원대상자를 선정하는 방식으로 바뀌면서, 학교에 대한 재정지원 사업의 성격이 강화되었다. 1964년 약 100여 건 연구에 대해 760만 원을 지급하는 정도였던 학술연구조성비 지급은 1979년에는 약 1,800여 건의 사업에 대해 40억 원 수준까지 증가하면서, 당시의 가장 중요한 재정지원 사업으로 자리매김했다.³⁷⁰⁾

그러나 학술연구조성 사업은 대학 운영에 대한 재정지원과는 거리가 멀었다는 근본적인 한계가 있었고, 그나마 문교부가 책정한 예산도 경제기획원에 의해 삭감되는 경우도 많았다.³⁷¹⁾ 아래 <표 5-5>와 <그림 5-1>은 1970년대까지의 학술연구조성비 사업 지원 건수 및 지급액을 대학 소재지 및 설립형태를 기준으로 정리한 것이다. 연구비 배정이 국공립대학을 중심으로 이루어져, 사립대학에 대한 지원은 상대적으로 제한되어 있었고, 특히 1975년 이전까지의 사립대학 지원은 전체 지원 예산의 30%를 채 넘지 못하는 수준이었다. 전체 연구비 예산 규모가 대폭 증가한 것도 1977년 이후의 일이었다. 전체적으로 학술연구비지원이 실질적인 사립대학 조성 제도로 기능했다거나, 이를 통해 사립대학 운영을 규율할 수 있었다고 보기는 어려웠다.³⁷²⁾

370) “98건에 760만 원 학술연구조성비로”, 『조선일보』 1964.5.10.; “학교단위로 지급 학술연구 조성비”, 『매일경제』 1969.5.7.; “을 학술연구조성비 2억 천만 원 책정”, 『매일경제』, 1970.4.22. 학교별 배정 원칙으로는 “1) 연구비 신청 교수의 학위·경력·연구경력·연구실적, 2) 각 대학 법정기준에 대비한 교원 확보율, 3) 전체 교원에 대비한 각 대학의 교수 보유율, 4) 지방국립대학 육성의 원칙” 등이 고려되었다.

371) 일례로, 1970년 기준 각 대학에서 지급 신청한 액수는 10억 4천만 원 수준이었고, 문교부 역시 1968년부터 5억 원 규모의 예산을 요구했으나, 실제 승인된 것은 그 절반 이하인 2억 원 수준이었다. “을 학술연구조성비 2억 천만 원 책정”, 『매일경제』, 1970.4.22.

372) 오히려 학술연구조성비가 학교 단위로 지급되면서, 문교부에 의한 사립대학 규제보다는 연구비 지원대상을 선정하는 과정에서 총·학장의 재량권이 강화되는 경향이 있었다. “교수 연구비 누구에 주느냐는 총장이 결정”, 『동아일보』 1976.11.23.



〈그림 5-1〉 연도별 학술연구지원비 지급 액수

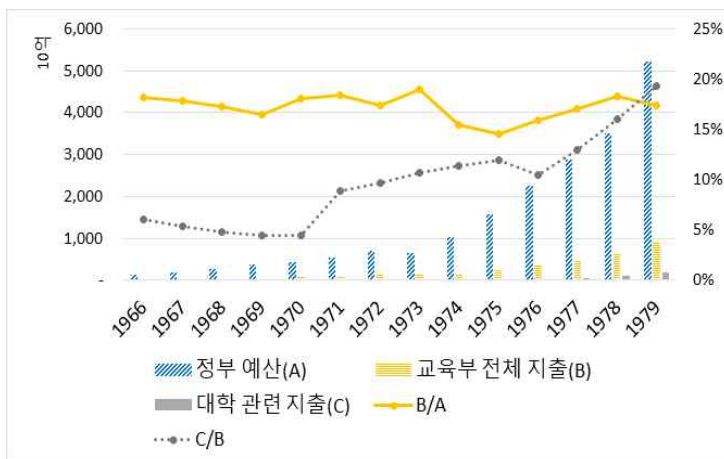
결산연도		총계	국공립대학		사립대학		연구단체	
			서울	지방	서울	지방	서울	지방
1968	건수	337	66	138	104	29	-	-
	지급액	120,000	25,212	46,498	38,637	9,651	-	-
1969	건수	504	168	112	187	26	11	-
	지급액	240,000	82,600	55,287	73,068	10,630	18,414	-
1970	건수	397	142	103	109	26	17	-
	지급액	216,000	74,805	60,799	40,702	9,686	30,007	-
1971	건수	815	266	297	175	61	16	-
	지급액	317,300	111,050	102,650	57,625	18,050	27,925	-
1972	건수	1,040	297	464	190	66	22	1
	지급액	468,000	150,000	169,000	84,500	19,900	43,600	1,000
1973	건수	1,031	294	442	189	80	26	-
	지급액	468,000	146,400	160,000	85,737	26,000	49,863	-
1974	건수	1,036	284	410	221	96	25	-
	지급액	468,000	136,646	148,430	98,570	32,140	52,214	-
1975	건수	799	174	336	194	69	24	2
	지급액	421,200	107,000	135,500	97,500	31,000	47,800	2,400
1976	건수	724	150	271	208	62	33	-
	지급액	471,200	85,500	161,50	122,800	35,500	65,900	-
1977	건수	974	162	352	313	108	36	3
	지급액	1,560,000	370,640	540,680	420,370	124,510	100,250	3,550
1978	건수	1,320	188	499	394	176	62	1
	지급액	2,060,000	479,550	575,226	605,500	236,200	162,524	1,000
1979	건수	1,848	365	516	515	304	123	25
	지급액	4,079,827	1,351,607	911,700	980,060	477,010	227,973	86,477

〈표 5-5〉 연도별 학술연구지원비 지급 건수 및 액수

- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도.

- 지급액 단위: 천 원

학술연구구성비 사업을 포함한 1960-70년대 정부의 고등교육, 특히 사립대학에 대한 전체 재정지원을 고려해도 이러한 결론은 크게 달라지지 않는다. 아래의 <표 5-6>와 <그림 5-2>는 1966-1979년의 정부 예산 및 교육부 전체 지출, 그리고 교육부 지출내역 중 대학 관련 지출의 추이를 나타낸 것이다. 대체로 전체 예산 대비 15-20% 수준이었던 문교부 예산지출 규모는 정부 예산 규모 확대에 비례하여 일정하게 증가하는 경향이 있었다. 그중 대학 관련 지출에는 문교부 내 대학교육 행정부처 운영에 필요한 예산과 함께, 대학 운영 및 설비 지원 등이 포함되어 있는데, 전체 문교부 예산 대비 대학교육 관련 지출의 비중은 1976년 이전까지 5-10% 수준에 그쳤다. 학술연구비 지원 규모의 증가 등에 힘입어 예산 비중이 증가한 것은 1976년 이후의 일이었다.



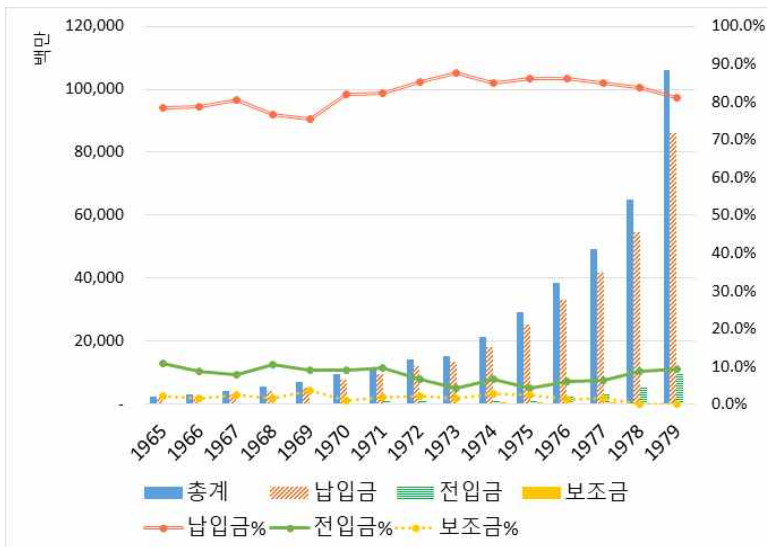
<그림 5-2> 연도별 정부 예산, 문교부 예산 및 대학 관련 재정지출

결산연도	정부 예산(A)	문교부 전체 지출(B)	대학 관련 지출(C)
1966	141,628,956,000	25,723,338,033	1,565,205,592
1967	182,076,499,000	32,527,439,982	1,754,964,310
1968	265,719,461,000	45,958,684,990	2,224,479,590
1969	370,882,342,000	61,200,950,968	2,770,473,178
1970	446,273,301,000	80,508,641,723	3,609,984,534
1971	555,345,441,000	102,292,625,477	9,078,843,394
1972	709,335,233,000	123,358,378,588	11,896,032,117
1973	659,374,649,000	125,203,336,296	13,426,495,900
1974	1,038,256,939,000	160,851,510,000	18,235,032,728
1975	1,586,931,050,000	231,705,590,235	27,593,030,553
1976	2,258,512,329,000	359,174,853,199	37,570,413,750
1977	2,869,956,058,000	489,312,413,651	63,262,560,084
1978	3,517,037,513,000	642,873,160,065	102,765,060,560
1979	5,213,435,554,000	904,704,205,000	175,206,944,640

<표 5-6> 연도별 정부 예산, 문교부 예산 및 대학 관련 재정지출

- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도/ 단위: 원

따라서 정부 재정지원이 사립대학 경영에서 차지하는 중요성 역시 극히 제한적일 수밖에 없었다.³⁷³⁾ 아래의 <표 5-7>와 <그림 5-3>은 1965-1979년 전국 4년제 사립단과대학 및 종합대학 결산자료를 통해 학교회계 수입을 구성하는 주요 항목을 정리한 것이다. 재단으로부터 지원되는 전입금의 비중은 해당 기간 동안 약 10%에서 4-6% 수준으로 더욱 하락했다. 전체 학교회계의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 학생들로부터 징수하는 납입금이었다.³⁷⁴⁾ 전 시기에 걸쳐 납입금의 비중은 75-87% 수준이었고, 특히 그 비중은 소폭이나마 1970년대 중반까지 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 두 항목에 비해 정부로부터 지급되는 보조금의 비중은 전체 학교회계 수입에서 약 1-3% 수준에 그쳐 수입원으로서 큰 의미를 지니지 못하는 수준이었다.



〈그림 5-3〉 연도별 사립대학 학교회계 결산 주요 내용

373) 대학 관련 문교부 예산 지출의 세목 관련 자료가 존재하지 않아, 국공립대학 및 사립대학에 대한 지원이 각각 차지하는 비중을 확인하기는 어렵다. 다만 이러한 대학 관련 예산의 상당 부분은 국공립대학에 대한 운영 및 시설비 지원 명목으로 지출되는 것이었던 것으로 추정된다.

374) 여기에는 기성회비 명목으로 징수되는 비용은 제외되어 있다. 국공립대학 및 사립대학에서 징수하는 기성회비는 별도의 회계로 관리되었는데, 이러한 기성회비 회계의 중요성에 대해서는 뒤에서 서술한다.

	총계	납입금	전입금	보조금	납입금 비중	전입금 비중	보조금 비중
1965	2,525,283,432	1,983,099,079	275,531,985	53,503,602	78.5	10.9	2.1
1966	3,043,643,571	2,397,622,240	270,870,849	52,450,861	78.8	8.9	1.7
1967	4,178,717,278	3,369,090,333	326,731,501	98,903,916	80.6	7.8	2.4
1968	5,675,487,000	4,344,355,000	594,783,000	88,001,000	76.5	10.5	1.6
1969	7,185,043,834	5,431,057,414	650,712,465	263,073,677	75.6	9.1	3.7
1970	9,487,870,000	7,778,876,600	864,974,900	92,017,300	82.0	9.1	1.0
1971	11,699,043,300	9,626,170,600	1,141,054,900	209,804,500	82.3	9.8	1.8
1972	14,415,384,500	12,278,177,800	976,915,700	314,936,200	85.2	6.8	2.2
1973	15,373,121,600	13,457,222,700	648,365,500	232,337,300	87.5	4.2	1.5
1974	21,436,349,000	18,239,107,000	1,433,880,000	574,109,000	85.1	6.7	2.7
1975	29,298,491,000	25,286,804,000	1,292,702,000	752,576,000	86.3	4.4	2.6
1976	38,382,820,000	33,039,065,000	2,362,553,000	478,699,000	86.1	6.2	1.2
1977	49,215,005,000	41,810,218,000	3,082,140,000	790,707,000	85.0	6.3	1.6
1978	65,146,409,000	54,556,156,000	5,660,220,000		83.7	8.7	
1979	105,907,516,000	85,924,479,000	9,902,410,000		81.1	9.4	

〈표 5-7〉 연도별 사립대학 학교회계 결산 주요 내용

- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도/ 단위: 원
- 주: 1) 1978년, 1979년 자료는 재단 전입금과 보조금이 합쳐서 계상되어 있음.
2) 원 자료에서 '기부금', '차입금', '잡수입', '이월금'은 생략함.

요컨대 「사립학교법」에 정부 조성 관련 내용이 명시되면서 “1960년대에 와서야 사립대는 국가로부터 통제를 받는 동시에 지원을 받게 된 셈”이었으나(김정인, 2010: 261-262), 그 지원의 규모는 1960-70년대 전체를 통틀어 상징적인 수준에 머물렀다.³⁷⁵⁾ 일부 중대형 사립대학의 경우, 문교부 예산을 통한 공적 재정지원보다 더욱 의미 있었던 것은 오히려 1965년 한일협정 이후의 대일청구권자금 및 교육차관 분배였다. 비록 조세를 통해 확보된 공적 재정지출의 형태는 아니었으나, 문교부는 청구권 및 차관을 조건부로 지급하면서 사립대학 경영에 대한 영향력을 일부 행사할 수 있었다.³⁷⁶⁾ 물론 이는 전

375) 이상의 내용은 한국 ‘발전국가’의 저발전된 사회정책에서 예외적으로 미숙련 노동인력의 훈련을 목적으로 한 초중등교육 및 기술교육에 대한 공적 투자가 이루어졌으나, 고등교육에 대해서는 그 대상에서 제외되어 민간에 의존하는 형태로 발전했다는 일반적인 명제를 재확인하도록 해준다(Holliday and Wilding, 2003). 다만 여기에 더해 사립대학에 대한 재정지원은 더욱 제한적이었다는 점, 오히려 조세지출 및 원조자원 배분 등 우회적 형태의 지원이 더욱 중요했다는 점이 추가로 지적될 필요가 있을 것이다.

376) 대일 청구권 자금 중 사립대학 시설 보조비는 주로 이공계 사립대학 보조금 형태로 지급되었다. 전체 3억 2천만 원 규모의 청구권 자금은 고려대에 20만 달러, 연세대에 17만 달러, 한양대·인하공대에 각각 9만 달러, 조선대에 7만 달러, 동아대·대구대에 각각 6만 달러, 중앙대·경희대·성균관대에 5만 달러, 광운공대와 수도공대에 1만 5,000달러가 각각 지급되었다. 고려대와 연세대에 특히 많은 액수가 지급되었는데, 문교부는 대일 청구권 자금의 특성상 일체의 탄압을 받은 학교에 지급하는 것이 당연하다는 입장이었다(김정인, 2018: 188, 191-192). 또한 문교부는 청구권 지급의 조건으로 공납금 인상을 제한할 것을 요구하면서, 자원 배분을 대학에 대한 규제 수단으로 활용했다. “사대 공납금 인하할 때까지 시

체 사립대학에 대한 재정지원 수단이 될 수는 없었고, 시간적으로도 그 효력의 범위는 제한적이었다. 요컨대 ‘조성 없는 규제’(No Support but Control)라는 사립대학 정책의 특성은 변함없이 지속되었다.

(2) 실질적 반대급부: 등록금 자율화와 세제 혜택

결국 「사립학교법」 시행 이후 강화된 규제에 대한 실질적인 반대급부는 공적 재정지원이 아닌 우회적 형태로 제공되었다. 심지어 유신체제 하에서도 정부는 사립대학의 경제 논리를 일정 정도 인정하며, 양보와 유인체계를 제공해 줄 수밖에 없었다. 이러한 유인 제공은 개발독재 체제에서 정부가 고등교육 부문으로 민간 행위자들을 지속적으로 동원하는 것을 가능하도록 해주었다는 점에서 사립대학 제도의 핵심에 자리잡고 있었다. 그러나 이를 단순히 공적 고등교육 지출의 미비를 보완할 필요가 있었던 체제의 기능적 요구를 통해 설명하기는 어렵다. 정부 부처 간의 갈등, 사립대학재단의 연합과 집합적 대응, 재단의 활동 및 수입의 성격에 대한 지난한 해석 투쟁이 여기에 수반되었기 때문이다. 아래에서 보듯, 그 과정에서 동원되는 논리는 종종 사립대학재단의 성격에 대한 모순적 규정을 포함했다.

사립대학의 납입금 인상 자율화 문제와 법인 수익사업 및 기부금에 대한 세제 혜택은 특히 첨예한 쟁점이 되었다. 초기 경제개발계획을 추진하는 과정에서 정부는 국세청을 신설하는 등 조세 행정체계를 정비하여 과세 대상을 확대하는 한편, 1970년대 이후 근로자 저축 촉진을 통해 내자 동원에도 적극적으로 나섰다(김도균, 2013: 98-111). 특히 경제기획원을 중심으로 한 경제부처는 공공요금 등 물가 수준 및 도시근로자 생계에 영향을 미치는 변수에 대해서도 민감하게 대응했는데, 자연스럽게 사립대학의 등록금 인상이 가계 경제에 초래하는 악영향에도 주목하여 그 인상을 억제하고자 하는 입장을 취했다. 따라서 1960-70년대를 거치며 사립대학은 재단 수입에 대한 법인세 부과 및 등록금 인상폭을 둘러싸고 정부와 대립각을 세우면서 연합행동을 펼쳤다.

먼저 수업료와 입학금, 기성회비 등 여러 항목으로 구성된 납입금에 대해 살펴보자. 납입금 인상 문제는 1966년 「대학학생정원령」 시행으로 정원 증원에 대한 규제가 강화된 이후 더욱 첨예한 쟁점이 되었다. 정부는 한일회담 반대운동으로 결집한 대학생 집단이 고율의 등록금 인상에 반대하며 집단행동을 벌이는 상황을 고려하여, 납입금 인상 폭을 제한하고자 했다. 그러나 사립대

설비 지급 보류”, 『동아일보』 1967.2.16.

학 측은 정원 증원 억제로 예상되는 재정난에 대처하기 위해서 납입금 인상이 불가피함을 역설했다.³⁷⁷⁾ 공적 재정지원이 제한된 상황에서, 박정희 정부 역시 이러한 사립대학의 반발을 전적으로 무시할 수는 없었다. 대학정원에 대한 규제와 등록금에 대한 규제 사이에는 교환 관계(trade-off)가 존재했던 것이다.

정부와 사립대학 측의 힘겨루기 결과 사립대학 납입금 책정에 대한 규제는 대폭 완화되었다. 각급 국공립 및 사립학교의 수업료, 입학금 등의 납입금의 상한액 및 징수방법 등에 대한 지침을 규정했던 「학교수업료및입학금에관한규정」(문교부령 제18호, 1951.4.1.)이 재개정되면서, 1966학년도 이후부터 사립대학은 국공립대학과는 달리 납입금 상한액 규정의 적용대상에서 제외되었다.³⁷⁸⁾ 이후에도 정부 부처는 공공요금 인상 억제 등을 이유로 사립대학 등록금 인상을 일정 수준으로 제한하고자 시도했으나, 법적 제한이 사라진 상황에서 이루어지는 ‘제도’ 조치는 그다지 효과적이지는 못했다.³⁷⁹⁾ 사립대학들은 매년 각종 연합단체를 통해 등록금 인상 수준을 집단적으로 결정하고, 이를 바탕으로 문교부와 경제기획원 측과 협의하는 방식으로 단체 협상력을 높였다.

결과적으로 납입금 인상에서 사립대학 측의 재량권은 크게 강화었고, 1960년대 중후반 이후 주요 사립대학의 납입금 인상률은 대체로 20-30% 수준을 유지했다. 아래의 <표 5-8>은 당시 언론 보도를 토대로 당시 대학 납입금 인상 수준을 정리한 것인데, 특히 1970년대 초반 이후의 상승률은 물가상승률을 크게 상회하는 수준이었다(박준희 외, 1972).³⁸⁰⁾ 반면 유신체제기에 대학

377) “등록금 인상에 어수선한 대학가 반대투쟁 크게 벌일 기세”, 『동아일보』 1965.3.9.

378) 이러한 납입금 인상액 철폐는 1955년 「대학설치기준령」의 공포 이후 문교부가 시설비·공사비 등의 신규 항목으로 사립대학이 납입금을 징수하는 것을 보장해준 것과 흥미로운 대비를 보인다.

379) 1966년 이후 법령상으로는 사립대학이 자율적으로 납입금액을 결정하도록 되어 있었으나, 물가억제 정책에 따라 국무총리 훈령으로 사립대학의 납입금도 문교부와 경제기획원의 승인을 받도록 했다. 특히 경제기획원은 문교부에 비해 상대적으로 등록금 인상을 억제하는데 적극적인 태도를 취했다. “장(張) 기획 주장, “대학 등록금 인상을 반대 오히려 5% 내려야 한다”, 『동아일보』 1967.1.11.; “문교부 사대(私大) 공납금 규제 철폐 방침”, 『동아일보』 1972.1.20.

이러한 장치에도 불구하고 등록금 억제를 위한 문교부의 시도는 그다지 큰 효과를 거두지 못했다. 문교부는 등록금 한도액을 철폐하는 대신 재단에서 학교 경상비의 15% 이상을 부담하도록 하는 재산 확보 기준을 마련하고자 했으나, 앞서 보았듯 이 역시 실현되지 않았다. 또한 학술연구지원비나 시설비 지원을 조건으로 등록금 인상을 제한하는 문교부의 시도도 있었으나, 지원금액 자체가 제한적이었기에 별다른 규제력을 발휘하기 어려웠다. “재단서 15% 경상비 부담 법인재산령 마련”, 『경향신문』 1966.1.11. “사립대 등록금 허가제로 부활”, 『경향신문』 1967.2.15.

380) 이러한 1960-70년대의 고액의 등록금 인상 추세는 1980년대 대학 대중화 단계에서 소강상태로 접어들었다. 1984년부터 1990년까지 등록금 인상률은 대체로 3-10%대에 머물렀

에 대한 광범위한 통제가 이루어지는 가운데, 납입금 문제를 둘러싼 학생운동의 대응이 표출되는 경우는 극히 제한적이었다. 납입금에 의존한 사립대학 수입은 ‘수익자 부담원칙’ 이데올로기를 통해서도 정당화되는 경향이 있었는데, 이러한 시장주의적 관념은 정치적 통제를 통해 비교적 용이하게 강제될 수 있었다.³⁸¹⁾

연도	사립대학 평균 등록금 인상률	소비자 물가 상승률
1968	약 25%	10.7
1969	약 20-25%	12.4
1970	신입생 40-50%, 재학생 20-25%	16.0
1971	신입생 15-20%, 재학생 8-10%	13.5
1972	신입생 20-30%	11.7
1973	동결	3.2
1974	약 20%	24.3
1975	약 30-33%	25.2
1976	약 25-27%	15.3
1977	약 17%	10.1
1978	약 15%	14.5
1979	약 15%	18.3

〈표 5-8〉 연도별 사립대학 납입금 인상 규모 및 소비자 물가 상승률

- 출처: 통계청, 2015. ‘소비자물가조사’, 「통계로 본 광복 70년 한국사회의 변화 II (통계편)」
신문기사: “학부형의 부담 가중 또 오른 사대 등록금” 경향신문 1968.1.27.; “환원 지시도 목살” 1969.3.5.; “사대 등록금 크게 올려” 경향신문 1971.2.5.; “사대 등록금 인상, 시장경제 위축 우려” 매일경제 1971.2.6.; “사대 등록금 엄청나 무거워진 학부모 부담” 1972.2.9.; “정부 방침 따라 사립대 등록금 작년대로” 동아일보 1973.2.2.; “사대 등록금 평균 20% 인상” 동아일보 1974.2.1.; “사대 등록금 30-33% 인상 신입생 최고 21만 원” 조선일보 1975.1.31.; “사대 등록금 인상 25-27%로” 동아일보 1976.2.5.; “대학 등록금 인상폭 확정” 동아일보 1977.1.21.; “사립대는 15%나” 매일경제 1978.2.8.; “각급급 공납금 10-19.6% 인상” 조선일보 1979.2.9.

납입금에 비해 재정 면에서 중요성은 떨어졌지만, 학교법인의 각종 사업소득에 부과되는 법인세 역시 중요한 쟁점이었다. 1960년 12월 30일 개정된 「법인세법」에서는 1952년 도입되었던 문교재단 수익사업에 대한 전액 면세조치를 폐지하면서 세제 혜택을 대폭 축소했다. 대신 수익사업 소득이 재단의

다. 민주화 이후 IMF이전까지 사립대학 등록금 인상률은 대폭 확대되어 10-17% 수준을 기록했다. 1960-70년대 등록금 인상폭은 한국 사립대학 전체 역사에서도 특기할 만하다(통계청 사립대학 등록금 자료).

381) 1970년대 중반 이후의 조세정책 역시 수익자 부담원칙에 기반한 사립대학 납입금 인상을 전제로, 일부 집단을 대상으로 한 세액공제를 통해 납입금 부담을 완화하는 형태였다. 예컨대 1976년 도입된 근로학생 공제제도는 근로자가 학생인 경우 각종 교육비를 세액 공제해주는 제도였는데, 해당 제도는 1990년대 이후 적용대상이 확대되어 자녀의 대학 등록금 등에 대한 세액공제로까지 확대되었다(김도균, 2013: 82-86).

고유목적인 학교경영에 직접 사용될 경우 이를 소득계산상 손금에 산입하는 조항이 추가되었다. 결과적으로 박정희 정권기에는 국세청 등 경제부처와 사립대학측 사이에는 과세 범위를 둘러싼 줄다리기가 이어졌다.³⁸²⁾ 사립대학측은 과세 대상이 되는 법인 수입의 범위를 축소하고자 노력하는 한편,³⁸³⁾ 사학 재정난 타개를 명분으로 개인이나 법인이 학교법인에 기부하는 경우에 대해서는 법인세·소득세 공제를 대폭 확대할 것을 줄기차게 요구했다. 1970년대에는 문교부 역시 중고교 평준화 이후의 사학 재정난 해소를 위해 학교법인에 대한 조세감면 조치가 필요함을 적극 주장하면서 사학 측의 입장을 지원했다.³⁸⁴⁾

결국 영리법인에 비해 세율이 낮게 적용되었던 여타 비영리법인에 비하더라도, 학교법인은 세율 인하를 추가로 적용받는 혜택을 누릴 수 있었다(국회에 산정책처, 2018: 106-108). 1974년 세법 개정을 통해서도 일반 비영리법인의 세율 20%에 비해 학교법인에 5%의 추가 세율 인하가 인정되었다. 또한 학교법인, 사회복지법인 등 정부의 인가를 받은 공익법인들 경우 기본재산에서 발생한 수입이 고유 목적사업에 사용될 경우 50%까지 손비를 인정하는 개정안이 통과되었다.³⁸⁵⁾ 이후 세제 혜택은 한층 확대되어 1976년 개정된 「조세감면규제법」은 수익사업에서 생긴 소득이 학교경영에 지출된 경우, 이를 전액 손금에 산입할 수 있도록 했다.³⁸⁶⁾ 이처럼 학교법인에 대한 조세 감면은

382) “공익 빙자 탈세에 메스”, 『매일경제』 1970.5.5.

383) 대표적으로 학교 소유의 부동산에서 발생하는 소득에 대한 과세와 함께, 사립대학 부속병원에서 발생하는 수입에 대한 법인세 부과를 둘러싼 논란을 꼽을 수 있다. 중대형 사립대학의 의학과 설치 및 부속병원 운영은 의료수요의 증가, 특히 1977년 의료보험 제도 시행을 계기로 빠르게 확대되었다. 의학과를 개설한 학교 역시 1969년 국립대 5개교, 사립대 6개교에서 1979년에는 국립대 5개교, 사립대 13개교로 확대되었다. 결과적으로 사립대학재단 수익사업에서 부속병원이 차지하는 중요성도 빠르게 확대되었으나, 학교 교비회계와 부속병원 회계를 구분해서 경리하는 원칙은 1981년의 「사립학교법」 개정을 통해 뒤늦게 도입될 정도로 관련 제도 정비는 미진했다.

이러한 상황에서 1969년부터 정부의 사립대학 부속병원에 대한 과세 시도가 이어졌다. 특히 연세대와 이화여대 등 기독교계 학교가 갈등에 핵심에 있었는데, 이는 1970-1973년 정부와 개신교·가톨릭 사이에서 벌어진 일련의 세금 분쟁에서 중요한 문제로 취급되었다(강인철, 2013b: 112-116). 연세대와 이화여대는 정부를 상대로 소송전을 이어갔는데, 1971년의 대법원 판결은 부속병원의 수입이 영리를 목적으로 하지 않는 것이므로 이에 대한 과세가 부당하다는 판결을 내리면서 사학 측의 손을 들어주었다. 국회 내 크리스천 국회의원들이 주도한 1971년 12월 「법인세법」 개정도 법인세 면제 대상에 의과 및 치과대학 부속병원을 추가했다. 그러나 사립대학 부속병원에 대한 정부 측의 과세 시도는 이후에도 1990년대 초까지 계속되면서 사립대학 측과 마찰을 빚었다. “연세대 재단에 과세”, 『동아일보』 1970.6.11.; “대학병원에 과세할 수 없다”, 『매일경제』 1971.2.13.; “대학병원 사업소세 부과 마찰”, 『조선일보』 1992.1.15.

384) “문교부 사학재단 면세를 건의”, 『경향신문』 1976.3.18.

385) “7개 개정세법 시행령안 확정”, 『동아일보』 1974.12.24.

여타 사회복지법인·의료법인 등 여타 비영리법인과 비교하더라도 큰 편이었다. 이는 무엇보다도 학교법인이 교육사업을 통해서 공공의 이익에 크게 기여하고 있다는 정당화 논리에 근거한 것이었다.

이렇게 각종 우회적 수단을 통해서 제공되었던 반대급부는 당시 정부가 처한 모순적 입장, 즉 사학에 대한 엄격한 통제를 반복적으로 천명했음에도 불구하고, 낮은 국공립 고등교육기관의 비중으로 인해 민간 재단의 교육 공급에 지속적으로 의존할 수밖에 없었던 상황을 반영했다. 정부와 사립대학재단 사이의 관계 역시 공적 재정지원 및 이와 결부된 규제의 형태가 아니라 납입금 인상 자율화 및 조세지출 형태의 유인기제를 매개로 형성되는 경향이 있었다. 이러한 우회적 혹은 비공식적 유인은 개발체제에서 정부가 사립대학재단을 준(準) 경제적 정책을 통해 관리, 동원할 수 있는 중요한 수단이었다(Chang, 2019: 41-43).

사립대학재단 역시 자신들의 구조적 위치를 활용, 조직화된 대응에 나서면서 협상력을 높일 수 있었다. 사립대학재단이 확보할 수 있었던 유인들은 재정적 반대급부를 제공한다는 점에서는 공통적이었지만, 기반하고 있는 논리는 상이했다. 조세 혜택이 학교법인의 각종 수입이 대학교육이라는 공공적 목적에 기여한다는 점을 전제로 주어지는 것이었다면, 등록금 인상 자율화는 ‘수익자 부담원칙’이라는 다분히 시장주의적 논리를 통해서 정당화될 수밖에 없었기 때문이다. 요컨대 사립대학재단은 공공적 의미를 띤 ‘면세 사업자’로서, 다른 한편으로는 수익자에 상품을 판매하는 시장적 행위자로서 이중적인 정체성을 가진 존재였고, 이러한 모호한 공적/사적 성격을 통해서 제도적 이익을 취할 수 있었다.³⁸⁷⁾ 최종적으로 조세 감면과 비용인상 등으로 외부화된 비용 부담을 짊어지는 것은 가계 경제의 몫이었다.

386) “달라질 세법: (7)조세감면규제법”, 『매일경제』 1976.10.6.

387) 맥고이는 “두 개의 분리된 의식 또는 육체적 발달 단계에 동시에 존재하거나, 이곳에도 저곳에도 존재하지 않는 행위”를 지칭하는 빅터 터너의 리미널리티(liminality)의 개념을 차용, 공공의 이익과 개인적 이해관계가 혼재된 자선재단 활동의 성격을 분석했다(맥고이, 2017: 51). 이러한 규정은 상황에 따라 자기 조직의 정체성을 다른 방식으로 정의하면서 제도적 이익을 향유할 수 있었던 1960-70년대 사립대학재단을 이해할 때도 도움이 된다.

3. 등록금 의존적 재정구조와 법인 자산 운용

1) 납입금 인상 및 정원 확대에 의존한 성장전략

그렇다면 분석의 수준을 낮추어 이러한 법적·제도적 조건에서 나타난 개별 사립대학의 경영 행태를 보다 구체적으로 살펴보자. 이미 앞의 <표 5-5>에서 1960년대 후반 이후 사립대학 재정의 등록금 의존적 특징이 더욱 강해졌음을 확인했으나, 이러한 집합적 통계자료는 사립대학 부문 내부의 편차를 드러내지 못한다는 한계가 있다. 따라서 아래에서는 일부 가용한 자료를 활용하여 설립 주체의 유형 및 학교 규모 면에서 다양성이 존재했던 사립대학들의 성장 전략 및 학교별 재정구조의 양상을 살펴본다. 이를 통해서 1960-70년대 사립대학의 전형적인 경영전략과 이를 가능하게 했던 제도적 전제조건들을 구체적으로 규명해보고자 한다.

1950년대 중반 이후 많은 사립대학 재단의 자산 기반이 약화됨에 따라, 대학 경영에서 등록금 수입이 차지하는 중요성도 증대되었음은 앞서 살펴본 바와 같다. 그럼에도 불구하고 사립대학재단을 학생 증원 및 등록금 인상을 통해 수익 극대화(profit maximization)를 꾀하는 행위자로 선형적으로 전제하기는 어렵다. 비영리조직의 경제활동에 대한 선행연구들이 주목했듯, 교육이라는 공익적 목표를 표방하는 사립대학재단의 경영에는 대학의 사회적 위신(prestige), 학교 고유의 목적(mission) 등 좁은 의미의 경제적 이윤으로 환원될 수 없는 다양한 동기가 결부될 수 있기 때문이다(Weisbrod et al, 2008; Rannard, 2021).

또한 개별 사립대학의 구체적 경영전략은 대학 간의 위계구조와 자원의 불균등한 분배를 특징으로 하는 대학장(university field)에서의 상대적 위치에 따라 상이한 형태로 나타날 수 있다(Bourdieu, 1996: 131-132; Stinchcombe, 1998). 1960년대 이후 일본의 대학 대중화 과정에서 나타나는 사립대학의 경영전략에 주목한 요네자와 아키요시는 사립대학 경영이 ‘학생 수의 증가’, ‘1인당 납입금 수준’, ‘대학의 위신과 선발도’라는 세 가지 선택지를 동시에 최대화하는 전략이 취해지기 어려운, 트릴레마(trilemma)적 형태를 나타낸다고 분석했다. 특히 대학 간의 위계구조가 강할 경우, 일부 상위권 대학에서는 학생 수와 납입금 수준을 동시에 증가시키면서 수입을 극대화

할 가능성을 제시했다(米澤彰純, 2010: 61-64). 이러한 문제의식을 받아들인다면, 사립대학이 학생 수 증원과 등록금 인상을 통해 수입 확대를 도모하는 현상은 개별 대학이 장 내에서 차지하는 위치, 대학 간 경쟁이 이루어지는 사회제도적 조건을 통해서 구체적으로 해명되어야 할 현상에 가깝다.

(1) 대학 재학생 규모 확대의 다양한 형태

대학 재학생 증가는 사립대학의 납입금 수입을 확대하기 위한 중요한 변수였다. 이를 위한 가장 중요한 방법은 법적 입학정원의 증원이었다. 1966년 「대학학생정원령」이 시행되면서 대학 입학정원이 대통령령으로 규정되었고, 이에 대한 문교부의 규제 역시 더욱 강화되었다. 더구나 1970년대 중반까지 문교부와 경제기획원 등 행정당국은 사립대학의 정원 증원에 소극적이었기 때문에(김영화, 1993; 손준중, 1995), 증원에 상대적으로 소극적이었던 소규모 종파 신학교나 중소형 여자대학 등을 제외한 대부분의 학교 관계자들은 정원 증원을 놓고 당국과 지속적 협의를 거듭해야 했다. 정원 인가 과정에서 사립대학 간의 경쟁도 치열했고, 협상력을 높이기 위한 여러 방편이 동원되어야 했다. 기존 학과를 세분화, 학과를 신설하여 증원을 정당화하는 방식과 함께(김종엽, 2002), 구 문교 관료나 정관계 인사의 영입을 통한 네트워크 형성, 로비와 청탁 등 비공식적 관행 역시 여기에 포함되었다.³⁸⁸⁾

또한 같은 재단 산하에 2부대학(야간대학), 혹은 초급대학을 병설함으로써 학생 규모를 확대하는 방법 또한 존재했다. 이는 1950년대에도 일부 나타났던 관행이었으나(이광호, 1991), 그것이 가장 널리 확산된 것은 1960년대 초 중반의 일이었다.³⁸⁹⁾ 야간대학은 학업과 노동을 병행하는 학생들을 위한 교육을 명분으로 개설된 기관이었으나, 재단 입장에서 야간대학 병설은 별도의 설비 확보 없이도 학생을 추가로 모집할 수 있는 중요한 경영 수단이기도 했다(김현지, 2019: 303-315).³⁹⁰⁾ <표 5-9>는 1965년 당시 2부대학 및 초급대

388) 일례로 당시 한양대학교 총장이던 김연준의 회고록에 따르면, 한양대학교의 1967년 의과대학 설치 인가에는 문교부와 협상뿐 아니라 박정희 대통령과의 면담 등 다양한 방편이 동원되었다(김연준, 1999: 248-253).

389) 1950년대 이후 일부 사립대학에 병설되었던 초급대학이(이광호, 1991: 95-99) 크게 확산된 것은 1960년대 초 이후 단기 실업고등교육을 육성하는 군사정부의 정책에 의한 것이었다. 1965년 기준 28개 사립초급대학 중 4년제 대학에 병설된 형태는 16개교였다. 그런데 병설 초급대학의 학과 편제는 4년제 대학과 큰 차이가 존재하지 않는 경우도 많았고, 이들 사이의 실질적 경계는 수업 연한과 학위에서만 나타났다. 특히 일부 사립대학들은 병설 초급대학에 신규 학과를 개설·운영한 뒤 추후 이를 4년제 대학으로 편입시키는 방식으로 초급대학을 대학 학과 증설의 예비 단계로 활용하는 모습을 보였다.

학을 병설한 주요 대학 사례들을 정리한 것인데, 동일 재단 산하의 고등교육 기관 병설이 재학생 확보에서 차지하는 중요성을 잘 보여준다.³⁹¹⁾

법인명	산하 대학		병설 초급대학
	1부대학	2부대학	
학교법인 성균관대학교	성균관대학교		-
	710	200	-
학교법인 동아학숙	동아대학교		동아대학교병설초급대학
	655	255	480
학교법인 경희학원	경희대학교		경희초급대학
	805	-	360
학교법인 건국대학교	건국대학교		건국대학교병설 지역사회개발초급대학/ 건국대학교병설여자초급대학
	660	175	280/ 290
학교법인 한양학원	한양대학교		한양대학교병설초급대학
	1,060	275	880
학교법인 조선대학교	조선대학교		조선대학교병설여자초급대학
	775	90	180
학교법인 대구대학	대구대학		대구대학병설여자초급대학
	480	-	260
학교법인 국민학원	국민대학		국민여자초급대학
	80	265	280
학교법인 인하학원	인하공과대학		인하공과대학병설초급대학
	355	190	280

〈표 5-9〉 주요 사립대학 병설 고등교육 기관 입학정원 현황

- 출처: 「대학학생정원령」 별표 (1965년)

더 나아가 사립대학의 증원 전략은 법의 테두리를 넘나드는 형태로 이루어졌다. 관료들과의 인맥과 각종 네트워크를 통해 발휘되는 협상력은 합법적 정원 증원을 위해서뿐 아니라 정권 초과입학 등 탈법적 관행이 문제화되는 것을 방지하는 데에도 중요했다. 특히 정부가 입학정원 증원에 소극적이었던 1970년대 이전까지 정원의 입학은 대부분의 중대형 사립대학에서 널리 이루어졌다. 반면 사립대학의 정원 초과입학이나 청강생 모집 등의 관행에 대해서 문교부는 정확한 실태 파악조차 하지 못했고, 이를 규제하고자 하는 시도도 계

390) 1965년 당시 야간대학을 개설한 학교는 청주대, 동국대, 성균관대, 단국대, 동아대, 국제대, 우석대, 국민대, 조선대, 한양대, 건국대, 홍익대, 동양의과대, 인하공대 등이었다(1965년 「대학학생정원령」의 별표 참조). 동국대와 성균관대를 제외하면 모두 해방 이후 신설된 대학이었다.

391) 그 밖에도 경영, 행정, 사회개발 등 분야의 특수대학원 설립 역시 빠르게 진행되었는데, 이는 당시 근대화 정책에 호응하기 위한 목적과 함께 「대학학생정원령」에 특수대학원의 정원이 규정되지 않아 증원이 용이했다는 것에서 기인했던 측면도 있었다(김정인, 2018: 194).

속 실패로 돌아갔다.³⁹²⁾ 따라서 개별 사립대학재단의 입장에서는 일부 위험을 감수하더라도 정원의 입학이나 청강생 모집 등의 방법으로 학생들을 모집하고, 납입금을 징수하는 것은 하나의 합리적인 경영 전략에 가까웠다.

아래 <표 5-10>은 1967년 실시된 전국 고등교육기관 실태조사의 결과를 토대로, 당시 정부에 의해 파악된 정원 초과 입학의 실태를 정리한 것이다.³⁹³⁾ 해당 결과는 특히 고등교육 기관의 정원 초과 현상이 4년제 대학, 특히 학교 위신이 높고 규모도 컸던 사립 종합대학에서 두드러졌음을 보여준다. 사립단과대학은 실제 재적 학생이 인가정원을 약 23.7% 초과한 것으로, 사립 종합대학의 경우 73.6% 초과한 것으로 나타나, 상대적으로 입학 경쟁률이 높았던 사립 종합대학들이 정원 초과입학 현상을 주도했다. 또한 4년제 사립대학에 병설된 야간대학의 경우에도 인가 정원 대비 실제 재적 학생은 약 97.4%를 초과하는 수준으로, 정원 외 입학 문제가 두드러지게 나타났다.

학교 유형		법령상 총정원(A)	실제 인가정원(B)	재적 총수(C)	등록 수강 학생수(D)	C/B	D/B
4년제 대학(교)	국립종합대학교	20,520 (16.7)	20,160 (17.5)	21,254 (13.3)	18,910 (14.5)	105.4	93.8
	국립단과대학	4,760 (3.9)	4,400 (3.8)	4,891 (3.1)	4,017 (3.1)	111.2	91.3
	사립종합대학교	50,200 (40.8)	47,028 (40.9)	81,626 (51.1)	63,469 (48.7)	173.6	135.0
	사립단과대학	31,110 (25.3)	27,083 (23.5)	33,503 (21.0)	28,278 (21.7)	123.7	104.4
	합계	106,590 (86.6)	98,671 (85.8)	141,274 (88.5)	114,674 (88.0)	143.2	116.2

392) 이미 1965년 「대학학생정원령」 공포 당시 권오병 문교부 장관은 기존의 정원 외 입학생들의 명단을 제출할 경우 이를 양성화해준다는 방침을 밝히기도 하는 등, 정원의 입학을 완전히 근절하는 것은 어려웠다. 그나마 양성화 조치의 효과 역시 제한적이었고, 이후에도 정원 초과 입학 관행은 지속되었다. “학사등록증 없는 대학 졸업생 국가고시 못 치른다”, 『조선일보』 1967.12.21.

393) 해당 조사 보고서는 1966-1967년에 걸쳐 한국산업개발본부와 중앙교육연구소가 문교부, 과학기술처, 주한미국경제협력처(USOM)의 협력을 얻어 실시한 고등교육 기관에 관한 종합적 실태조사의 결과물이다(우마코시 토루, 2001: 218).. 해당 실태조사는 1) 행정·재정·시설, 2) 교과 과정, 대학교수의 질, 대학생 지도 등의 내용을 종합적으로 조사한 것인데, 그중 1)의 내용이 『전국고등교육기관실태조사 연구보고서』(이하 『실태조사보고서』)와 『전국고등교육기관실태조사 학교별보고서』(이하 『학교별보고서』)로 간행되었다. 특히 『학교별보고서』의 경우 종합보고서 작성의 바탕이 된 개별 학교의 제반 사항에 대한 자료 및 기본 지표들을 수록하고 있다. 아래의 개별 사립대학 현황 자료는 해당 보고서에서 정리한 것이다.

학교 유형		법령상 총정원(A)	실제 인가정원(B)	재적 총수(C)	등록 수강 학생수(D)	C/B	D/B
초급대학	공립초급대학	120 (0.1)	120 (0.1)	124 (0.1)	110 (0.1)	103.3	91.7
	사립초급대학	16,440 (13.3)	16,280 (14.2)	18,303 (11.5)	15,557 (11.9)	112.4	95.6
	합계	16,560 (13.4)	16,400 (14.3)	18,427 (11.5)	15,667 (12.0)	112.4	95.5
4년제 야간대학	사립대학 병설 야간대학	8,940 (59)	8,344 (57.9)	16,468 (71)	10,921 (65.9)	197.4	130.9
	독립 사립야간대학	1,780 (11.8)	1,645 (11.5)	1,911 (8.2)	1,750 (10.6)	115.5	105.8
	합계	10,720 (70.8)	9,998 (69.3)	18,379 (79.3)	12,671 (76.4)	183.8	126.7
야간 초급대학	사립초급대학 병설 야간대학	4,100 (27.1)	4,100 (28.4)	4,441 (19.2)	3,653 (22)	108.3	89.1
	사립 독립초급대학	320 (2.1)	320 (2.2)	362 (1.5)	256 (1.5)	113.1	80.0
	합계	4,420 (29.2)	4,420 (30.7)	4,803 (20.7)	3,909 (23.6)	108.7	88.4

〈표 5-10〉 학교 유형별 재적학생수 및 정원과의 대비

- 출처: 『실태조사보고서』, 48쪽 〈표 2-17〉 및 61쪽 〈표 2-28〉 재구성
 - 주: 괄호 안은 퍼센트(%)

다양한 수단을 동원한 학생 모집 증가는 법적으로는 「대학설치기준령」 등 관련 법규에 규정된 시설 및 전임교원 확충과 함께 진행되어야 했다. 그러나 문교부는 이러한 법정 설치기준을 실질적으로 강제할 수 있는 수단 역시 확보하고 있지 못했다. 결과적으로 교육 여건의 하락 문제가 대두되었다. 〈표 5-11〉은 전국 고등교육기관 실태조사 결과를 바탕으로 설립형태에 따른 전임교원 확보율 및 학생/교수 비율을 정리한 것이다. 여기에서도 학생 증원에 따른 교육여건 악화 문제는 국공립대학에 비해 사립대학에서 보다 두드러지게 나타났음을 확인할 수 있다. 특히 사립대학의 경우 전임교원을 적게 확보하는 대신 상대적으로 인건비가 저렴한 시간강사에 의한 수업 시수를 늘이는 방식으로 학생 수 증가에 대응하는 경향을 보였다.³⁹⁴⁾ 국공립대학과 비교해 사립대학의 교수 1인당 학생 수는 2배 이상 많았고, 전체 수업시수의 30% 이상을 시간강사에 의존하는 관행이 자리잡고 있었다. 이는 종합대학 급의 중대형 사립대학에서도 예외 없이 나타난 현상이었다.³⁹⁵⁾

394) “전국 대학 교원 시설 법정기준에 훨씬 미달”, 『동아일보』 1969.3.7.; “전임 교수 외면하는 사립대학”, 『동아일보』 1974.11.20.

395) 한스만은 비영리조직의 존립 근거에 대한 그의 이론에서 정보 비대칭성 문제가 영리조직과는 다른 비영리조직의 존립 근거가 됨을 주장한 바 있다(한스만, 2017: 311-313). 그러나 비영리조직으로서 학교법인의 행태에 대한 제도적 규제가 약한 1960-70년대 한국의 상

학교 유형		전임 교수 총수	등록 수강생 /교수 비율	실제 인가정원 /교수 비율	수업 총 시수	전임교수 담당시간	전임교수 초과시간	시간강사 담당시간
4년제 대학	국립 종합대학교	1,497	12.6	13.5	405,155 (100)	322,377 (79.6)	53,815 (13.3)	28,963 (7.1)
	국립 단과대학	357	11.3	12.3	91,805 (100)	61,481 (67)	20,035 (21.8)	10,289 (11.2)
	사립 종합대학교	1,902	33.4	24.7	588,901 (100)	321,139 (54.5)	63,804 (10.8)	203,958 (34.6)
	사립 단과대학	1,204	23.5	22.5	351,411 (100)	179,691 (51.1)	36,495 (10.4)	135,225 (38.5)
	합계	4,960	23.1	19.9	1,437,272 (100)	884,688 (61.6)	174,149 (12.1)	378,435 (26.3)
초급 대학	공립 초급대학	7	15.7	17.1	2,402 (100)	1,813 (75.5)	318 (13.2)	271 (11.3)
	사립 초급대학	344	45.2	47.3	172,937 (100)	62,122 (35.9)	13,864 (8)	96,951 (56.1)
	합계	351	44.6	46.7	175,339 (100)	63,935 (36.5)	14,182 (8.1)	97,222 (55.4)
총합	국공립 대학(교)	1,861	12.4	13.3	499,362 (100)	385,671 (77.2)	74,168 (14.9)	39,523 (7.9)
	사립 대학(교)	3,450	31.1	26.2	1,113,249 (100)	562,952 (50.6)	114,163 (10.3)	436,134 (39.2)
	합계	5,311	24.5	21.7	1,612,611 (100)	948,623 (58.8)	188,331 (11.7)	475,657 (29.5)

〈표 5-11〉 학교유형별 교원/학생 비율 및 교원 유형별 담당수업량

- 출처: 『실태조사보고서』, 27쪽 〈표 2-5〉 및 57쪽 〈표 2-24〉를 재구성
 - 주: 1966년도 제1학기 기준/ 괄호 안 숫자는 비율(%)

전국적 실태조사를 통해서 일부나마 드러났던 비공식적 학생 모집 관행은 1969년 사립대학에 대한 국회의 특별 국정감사를 통해 더욱 적나라하게 대중적으로 공개되었다(손인수, 1994b: 473-482; 윤용남, 1969).³⁹⁶⁾ 언론을 통

황에서는 사립대학이 학교법인에 의해 운영되더라도 정보 비대칭 문제를 해결하기 어려웠다. 특히 사립대학측의 인적·물적 교육 여건에 대한 정보가 대단히 제한적인 상황에서 “소비자인 학생과 학부모는 교육적 서비스의 종류와 질을 평가할 만한 능력과 기초가 없고, 반면 생산자는 광범위하고 강력한 조직적 기초를 가지고 서비스의 질적 향상보다는 수익성 있는 투자에 지출을 집중하고, 자본은 더욱 증가”했다는 것이 당시에도 제출된 진단이었다(오기형, 1966).

396) 해당 국정감사는 1968년 「사립학교법」 개정 논의 과정에서 을 둘러싼 국회 논의 과정에서 사립대학의 현실을 관계자 소환을 통해 정확히 조사하는 것이 필요하다는 국회 문공위원회 여야 의원의 합의로 추진된 것이었다. 감사의 내용 만큼이나 사립대학만을 대상으로 한 국회 주도의 국정감사라는 전례 없는 형식에도 주목할 필요가 있다. 국공립대학이 아닌 사립대학 경영실태가 국회가 조사하는 ‘국정(國政)’의 범위에 포함될 수 있는지 여부, 국회사 사립대학 총장급 인사들을 소환하는 것의 적절성 여부는 논쟁의 여지가 많았기 때문이다.

1968년 12월 사립대학 실태파악을 위한 특별감사 결의안이 전체회의에 제출되었을 때 국

해 “우골탑 국정감사”로 널리 알려진 특감에서는 한양대학교와 경희대학교, 중앙대학교 3개 대학이 대표 감사대상으로 선정되어, 김연준, 조영식 총장 등이 국회로 소환, 사학경영 실태를 공개적으로 추궁받았다. 사립대학의 정원 초과 입학실태와 약 4-5만 명에 달하는 ‘청강생’ 모집, 기부금 납부를 대가로 이루어지는 부정입학 관행 등이 적나라하게 공론화되었다. 문교부가 청강생 규모 등에 대해서 제대로 파악조차 하지 못하고 있고, 과거 문교부에서 20-30%의 정원 외 학생 모집에 대해 묵인한 적이 있다는 사실 역시 드러났다.³⁹⁷⁾ 그간 일부 개별 사건에 대한 수사를 통해서만 드러났던 부정입학 사태 역시 공론화되었다.³⁹⁸⁾ 1969년 사학 특감은 1960년대 박정희 정부에서 진행되었던 사립대학에 대한 각종 규제 시도, 특히 정원 억제를 통한 사립대학 교육여건의 정상화가 사실상 실패로 돌아갔음을 웅변적으로 보여주었다.

(2) 대학별 납입금 인상의 양상과 논리

이러한 정원 증원 전략을 염두에 둔다면, 1960-70년대 내내 지속된 고율의 사립대학 납입금 인상이 어떠한 제도적 조건 속에서 이루어졌는지를 구체적으로 해명할 필요가 있다. 1966년 이후 납입금 인상에 대한 규제가 상당 부분 철폐되었다고 하더라도, 이것이 사립대학의 등록금 인상 및 수익 극대화 전략으로 자동적으로 귀결되는 것은 아니기 때문이다.³⁹⁹⁾ 사립대학들이 납입금 인상 전략을 선택하는 것에는 정부의 사립대학 재정을 고려한 규제 완화, 권위주의 체제에서 납입금 문제의 탈정치화라는 기본적인 전제 외에도 몇 가지 제도적 조건이 영향을 미쳤다.

회 안에서도 여러 논쟁이 있었다. 특히 신민당의 입장은 다소 모호했는데, 당시 총재였던 유진오는 특별감사에 대해 정면으로 반대하는 입장이었고, 김대중(金大中) 등의 소장파 의원들도 ‘사학에 대한 관권개입으로 교각살우의 위험이 있다’며 반대 입장을 표명하기도 했다(윤용남, 1969: 124). 신민당은 오히려 정원초과 모집 등에 대해서 묵인해주거나 금품 수수 등의 혐의가 있었던 문교부 행정까지 감사 대상에 포함시키고자 했으나, 공화당의 반대로 감사 대상은 사립대학으로 국한되었다.

397) “문교행정실태파악을 위한 특별 국정조사 특별위원회 회의록 제1호” (1969.1.14.).

398) 예컨대 1966년에는 동아대, 성균관대 등을 대상으로 한 증명 위조 및 부정입학에 대한 조사가 잇따라 진행되었다. “회오리바람 동아대에”, 『부산일보』 1966.04.29.; “40여 명 부정입학”, 『조선일보』 1966.9.20.; “부정편입만 밝혀 성균대 제재키로”, 『경향신문』 1966.10.5.

399) 일반적으로는 각 대학 간의 ‘시장 경쟁력’에서 큰 차이가 존재하지 않을 경우, 입학생 수를 극대화하기 위해서는 납입금 수준을 낮게 억제하는 것이 도움이 되며, 역으로 납입금 인상을 최대화하는 것은 학생 수의 감소를 동반할 가능성이 크다. 입학생 수와 납입금 수준을 모두 극대화하는 것은 대학 간 위계가 뚜렷할 때 일부 상위 대학에서 취할 수 있는 제한된 선택지일 가능성이 크다(米澤彰純, 2010: 61-64).

우선 1960년대 후반부터 이루어진 중등교육 제도변화로 전체 학제 내 대학의 위상 역시 변화했다. 1968년 중학교 무시험입학제, 1972년 고교평준화 조치 이후 중등교육의 선별적 성격은 크게 줄어들었고, 중등교육 이수자 및 고등교육 진학 수요도 대폭 증가했다. 당시 대학정원 증가 및 학교 신설에 대한 억제기조가 유지되었던 상황에서, 1970년대 이후 대학에 대한 초과 진학수요가 형성되었고, 입시경쟁 및 재수생 문제도 심화되었다(김영화, 1993; 오제연, 2019). 이러한 공급자 우위적인 상황은 등록금 책정에 있어서 특히 상대적으로 위신이 높았던 일부 사립대학의 재량을 증가시켰다.

이러한 조건을 활용하여 사립대학 측은 1966년 이후에도 매년 반복되었던 정부와의 납입금 인상 협상에서 집합적인 방식으로 대응했다. 물가안정이나 사회적 불만의 관리 등 여러 정치적 사안을 고려하여 납입금 인상을 제한하고자 했던 문교부와 경제기획원에 대해 사립대학들은 납입금 인상폭 결정을 사전에 상호 협의하거나, 각종 연합단체를 통해 정부와 협상하는 등 여러 방법을 동원했다. 특히 연세대, 고려대, 이화여대 등 서울 소재 대형 사립대학들의 등록금 인상 결정은 여타 사립대학들의 인상 범위 결정에도 중요한 영향을 미치는 요인(pattern-setter)이었다.⁴⁰⁰⁾ 문교부와 경제기획원이 하달하는 납입금 인상률 상한 지침 역시 최대 상한선이라기보다는 사실상 표준 인상률로 기능하는 경향이 있었다. 대학의 정원 확대에 대한 정부 규제 역시 사립대학들이 재정 수입 증가를 위해 납입금 인하를 통한 학생 모집 확대보다는 납입금 인상을 선호하도록 하는 요인이 되었다.

대학	액수	대학	액수
고려대	신입생: 118,580-134,930원 재학생: 65,000-85,000원	덕성여대	신입생: 111,630-123,130원 재학생: 58,240-75,840원
연세대	신입생: 119,270원 재학생: 63,470-85,770원	성신여대	신입생: 103,000원 재학생: 83,000원
서강대	신입생: 113,100원	서라벌예대	신입생: 105,000-116,200원 재학생: 66,900-85,200원
전국대	신입생: 118,000원 재학생: 67,950-73,700원	조선대	재학생: 66,600원
동국대	신입생: 109,960원 재학생: 74,200원	동아대	신입생: 90,200원 재학생: 69,200-72,300원
이화여대	신입생: 112,350-126,050원 재학생: 74,050-92,850원		

〈표 5-12〉 1972년도 주요 사립대학 등록금 액수

- 출처: “사대 등록금 엄청나 무거워진 학부모 부담”, 『경향신문』 1972.2.29.

400) “폭주…사대(私大) 등록금”, 『경향신문』 1974.2.2.

결과적으로 납입금 인상폭은 개별 사립대학들의 학생 모집을 위한 경쟁을 통해서가 아니라 사립대학 연합단체와 정부 사이의 협상을 거쳐 유사 코포라티즘적 기제를 통해 결정되었다. 사립대학들 사이의 등록금 액수 역시 상향 평준화되는 경향이 있었다. 1972년도 주요 사립대학의 납입금 수준을 나타낸 <표 5-12>에서 보듯, 특히 서울 소재 주요 사립대학의 납입금은 사실상 동일한 수준이었고, 지역 소재 대학들도 이와 크게 다르지 않았다. 고율의 등록금 인상이 반복됨에 따라, 가계의 교육비 부담 역시 상승했다. 1972년 기준 도시근로자 가구 연 평균소득이 약 51만 7천 원, 농가 연 평균소득이 약 42만 9천 원이었음을 고려하면,⁴⁰¹⁾ 이러한 등록금 액수는 가구 연평균 소득의 약 20-25%에 달했다.

국공립대학의 존재 역시 사립대학의 등록금 인상 결정에 큰 영향을 미치지 않는 못했다.⁴⁰²⁾ 오히려 사립대학의 등록금 인상은 국공립대의 등록금 인상을 견인하는 양상을 보였다. 아래의 <표 5-13>은 매년 문교부에 의해 결정된 국공립대학의 입학금, 수업료, 기성회비의 최고 징수액 수준을 나타낸 것이다. 물론 국공립대학의 각종 납입금 액수는 절대적으로는 사립대학에 비해 낮은 수준이었으나, 그 증가 추세는 가팔랐다. 특히 1972년도, 1975년도 등에는 수업료와 기성회비 상한액이 대폭 인상되었고, 특히 개별 학교에게 보장된 자율성이 컸던 기성회비가 국공립대학 수입에서 차지하는 비중은 점차 커졌다.⁴⁰³⁾ 이미 사립대학에 비해 양적으로 비중이 높지 않았던 국공립대학에서도 빠르게 등록금 수준이 인상되면서, 사립대학의 등록금 인상 결정을 제약하는 요인 역시 줄어들었다.⁴⁰⁴⁾

401) “좁혀진 도농 격차 농가소득증가의 저변”, 『매일경제』 1973.7.3.

402) 선행연구는 개별 사립대학의 등록금 결정에서 인접 경쟁학교들의 결정, 특히 상대적으로 학비가 저렴한 국공립대학의 등록금 수준은 사립대학의 등록금 인상 결정에서도 중요한 영향을 미칠 수 있음에 주목한 바 있다. 학생들의 진학 결정에 등록금 수준이 중요하다면, 사립대학은 등록금 인상을 자제하면서 지원자 규모를 확대할 수도 있기 때문이다(米澤彰純, 2010: 63-64).

403) 결과적으로 국공립대 회계에서 기성회비 회계가 차지하는 중요성 역시 더욱 커졌다. 특히 1980년대 이후 이러한 현상은 더욱 두드러지게 나타났다(박환보, 2008: 50-53).

404) “누그러진 경쟁”, 『조선일보』 1966.1.16. 기사에서 취재한 서울대 당국자는 당시 사립대학 등록금 인상에 따라 국립대학에 대한 지원자가 집중할 것이라는 예상을 뒤엎고 지원비율이 줄어든 것을 1) 국립대학도 따라서 등록금이 인상될 것이라는 예상이 존재했고, 2) 해마다 치열해진 입시경쟁으로 학생들이 진학 대상 학교에 신중을 기한 탓이라고 분석했다.

연도	계열	입학금	수업료	기성회비
1967	인문	1,800	13,000	3,000
	실업	1,800	14,300	3,000
1969	인문	1,800	13,000	4,000
	실업	1,800	11,400	4,000
1970	인문	1,800	13,000	8,000
	실업	1,800	11,400	8,000
1972	인문	1,800	13,000	32,000
	실업	1,800	11,400	32,000
1974	인문	1,800	6,500	30,000
	실업	1,800	5,700	30,000
1975	인문	1,800	44,000	84,000
	실업	1,800	44,000	84,000
1977	인문	1,800	44,400	186,600
	실업	1,800	44,400	186,600

〈표 5-13〉 연도별 국공립대학 입학금, 수업료, 기성회비 최고한도액

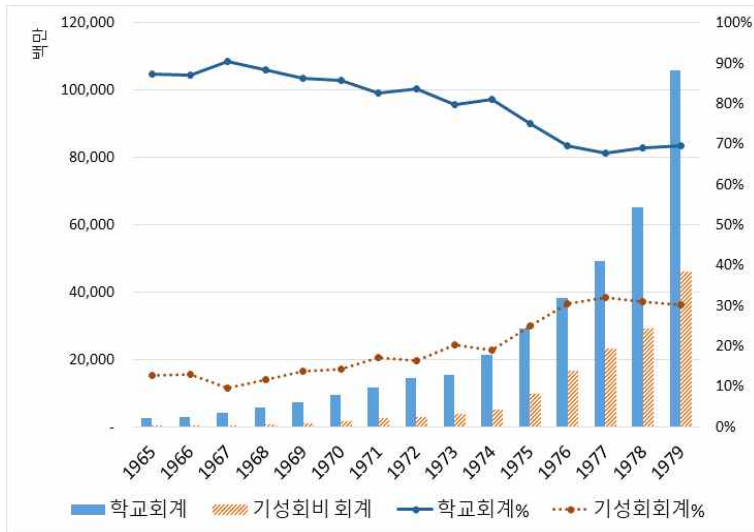
- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도

- 주: 표에 기재된 '학생자율적 경비', '실험실습비'는 제외

마지막으로, 1960-70년대 사립대학이 징수하는 납입금 중에서도 중요한 항목이었던 기성회비 인상에 수반되는 부담이 1950년대에 비해 크게 줄어들었다. 앞서 4장에서는 사립대학의 재정 운영이 외부 조직인 후원회에 점차 의존하게 되면서, 재단 경영에 대한 후원회의 발언권 역시 증가하는 경향을 확인한 바 있다(Pfeffer and Salancik, 2003). 그러나 이러한 효과는 1962년 군정 당국의 후원회 해산 조치 및 사립대학재단으로의 재산 이관 조치를 통해서 사라졌다. 문교부는 당시 상황에서 이러한 형태의 후원회 조직을 완전히 금지하기 어려웠고, 1963년 1월에는 사전 허가를 전제로 각급 학교의 기성회 결성 및 '기성회비' 징수를 허가했다.⁴⁰⁵⁾ 그러나 1960년대 이후의 기성회는 사실상 재단의 부속 조직으로서, 학교 경영에서 영향력을 행사할 수 있는 여지는 크지 않았다.

405) 기성회비는 설립자의 부담으로 충당하지 못하는 학교 시설 건축 및 증수리, 채권 정리 등을 위해 징수할 수 있었으며, 대학 기성회비 징수를 위해서는 문교부장관의 승인이 필요했다. 또한 기성회 사업은 학교장의 책임하에 운영하도록 하는 등, 사업에서 학교장의 권한을 분명히 했다. "중학교는 천 원 1인당 최고", 『경향신문』 1963.1.30.

문교부는 훈령 104호로 「대학·고·중학교기성회 준칙」을 공포하여 각급 학교 기성회의 운영에 대한 지침을 하달했다. 그러나 해당 규정은 '임의단체'인 기성회에 정부가 지침을 하달하는 것이 부적절하다는 내부 검토에 따라 1965년 폐지되었다. 기성회비에 대한 공식적 규제는 거의 이루어지지 못했다. 경기도교육청 관리국 총무과, 「대학교중학교기성회준칙(훈령제104호)」, 『일반예규절(2)』 (BA0199961).



〈그림 5-4〉 사립대학 학교회계 및 기성회 회계 세입규모

- 출처: 「문교통계연보」, 각 연도.

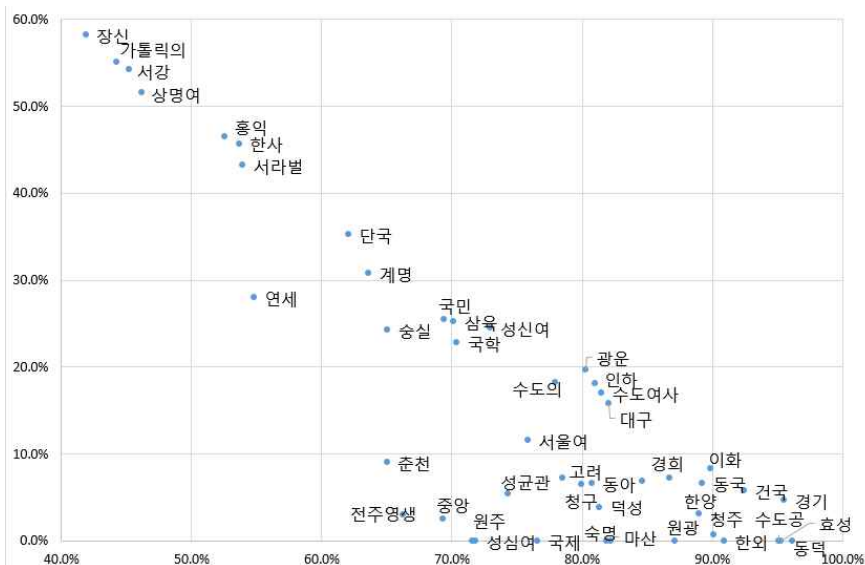
결과적으로 사립대학은 수업료나 입학료에 비해서 상대적으로 정부 규제가 약했던 기성회비 징수를 통해서 전체 납입금 수입 규모를 확대할 수 있었다. 학생들로부터 징수한 기성회비는 주로 학교 시설비 등의 명목으로 지출되었는데, 이는 기성회비가 1950년대 후원회비나 건축비 등으로 징수되었던 금액을 대체하는 수입원으로 기능했음을 보여준다. 전체 사립대학 재정에서 기성회비 회계가 차지하는 중요성 역시 증가했다. 위의 〈그림 5-4〉는 연도별 사립대학 학교회계 및 기성회 회계 세입 규모의 추세 및 상대적 비중을 나타낸 것이다. 1965년 시점에서 약 12% 정도였던 기성회 회계의 비중은 이후 지속적으로 상승하여, 1970년대 후반에는 30% 수준에 달했다. 대학교육에 대한 공적 후원에서 기원을 찾을 수 있는 후원회 조직은 기성회 형태로 재편된 이후 사립대학이 비교적 용이하게 납입금 수입을 확대할 수 있는 수단으로 활용되었다.

(3) 등록금 의존적 사립대학 재정구조와 중대형 사립대학

위의 내용은 1960-70년대 사립대학의 정원확대 및 등록금 인상에 기반한 경영전략이 특히 대학 위계에서 높은 위치를 점유하는 중대형 사립대학에서 가장 전형적으로 나타났음을 시사한다. 그렇다면 이러한 내용을 1967년 간행된 ‘전국고등교육기관 실태조사’의 『학교별보고서』 자료를 활용하여 조금 더 자세히 살펴보자. 해당 보고서는 전체 사립대학 및 학교법인의 학생 및 교원

현황뿐 아니라 1965년 기준 결산자료 분석을 담고 있어, 대학 특성별 재정 운영의 양상을 제한적이거나 비교할 수 있도록 해준다.

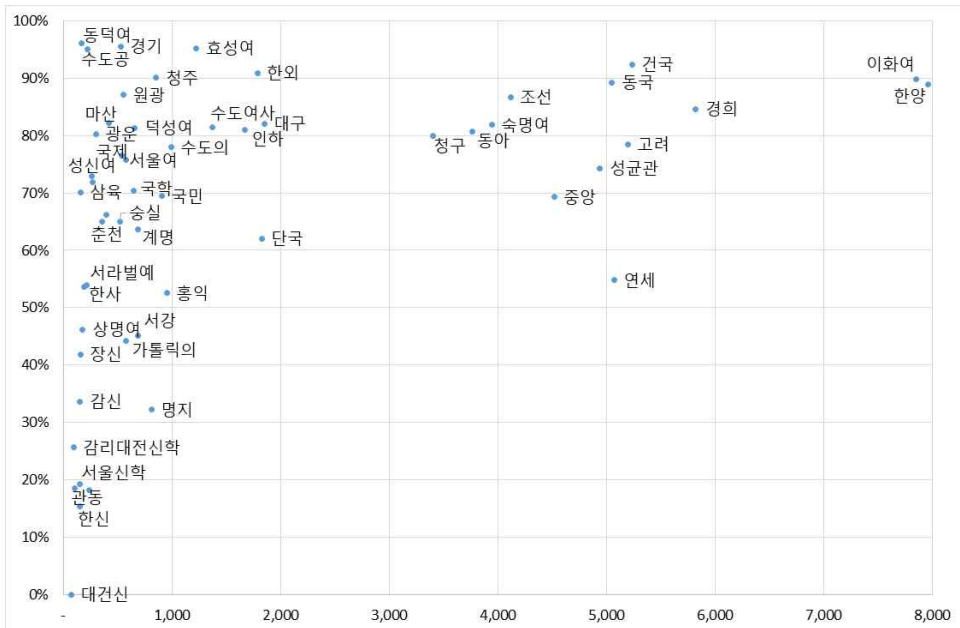
〈그림 5-5〉는 1965년도 기준 조사대상 사립대학 전체 55개교의 학교회계 세입에서 학생 납입금과 재단 전입금이 각각 차지하는 비중을 기준으로 각 학교를 좌표 위에 표시한 것이다. 여기에서는 학생 납입금과 재단 전입금 비중 사이의 강한 반비례 관계를 확인할 수 있다. 이는 정부 보조금, 기부금 등을 통한 수입확보 가능성이 대단히 제한적인 상황에서, 사립대학의 주요 수입원이 학생 납입금 및 재단 전입금으로 이원화되어 있었음을 보여준다. 일정한 수렴 경향과 함께 내부 편차 또한 확인할 수 있다. 1965년 기준 전체 사립대학 세입 합계에서 납입금 수입 비중은 약 78.5%인데(위의 〈표 5-5〉 참조), 개별 대학의 학교회계에서 납입금 수입 비중이 80%를 초과한 대학은 22개(40%)이다. 반면 등록금 수입 비중이 60% 미만인 학교 역시 16개교(29%)이다. 이들 대학의 사례는 납입금에 의존한 재정운영이 반드시 보편적 경향은 아니었음을 보여주는데, 특히 소규모 개신교 신학대학 계열에서 가장 낮은 납입금 의존도가 나타났다. 그밖에 서강대, 가톨릭의대 등의 가톨릭 계열 학교들, 대구지역 개신교와의 관련하에 운영되었던 계명대와 한국사회사업대학 등 교단의 후원을 확보할 수 있는 학교들의 비중이 높았다.



각 사립대학의 등록 학생 수 규모와 학교회계 수입 대비 납입금 비중을 나타낸 <그림 5-6>은 재정 수입구조와 학교 경영 규모 사이에 존재하는 밀접한 관계를 보여준다. 학생 납입금 비중의 편차는 총 등록 학생 수 1,000명 이하의 소규모 사립대학 군(35개교)에서 크게 나타났다. 특히 등록 학생 수 500명 이하의 20개교에서 납입금 의존도는 평균 약 51%로 비교적 낮았고, 그 편차 역시 가장 컸다. 동덕여대, 수도공대, 마산대, 광운대 등 종교 교단과 무관했던 학교들에서 납입금 의존도가 상대적으로 높았다. 반면, 경영 규모가 확대될수록 학교 사이에 내부적 다양성보다는 수렴 경향이 강하게 나타난다. 총 등록 학생 수 3,000명 이상의 중대형 사립종합대학(13개교)의 경우 조선대, 동아대, 청구대를 제외하면 모두 서울 소재 대학이었는데, 납입금 의존도는 평균 약 81%로 다른 집단에 비해 높다. 특히 이화여대와 한양대의 경우 재학생 규모를 크게 확대하면서 납입금 수입 역시 극대화했던 가장 전형적 사례이다. 해외 선교회 및 국내 개신교단 차원의 지원을 받고 있던 연세대 정도가 이러한 경향에서 벗어나 있었다.

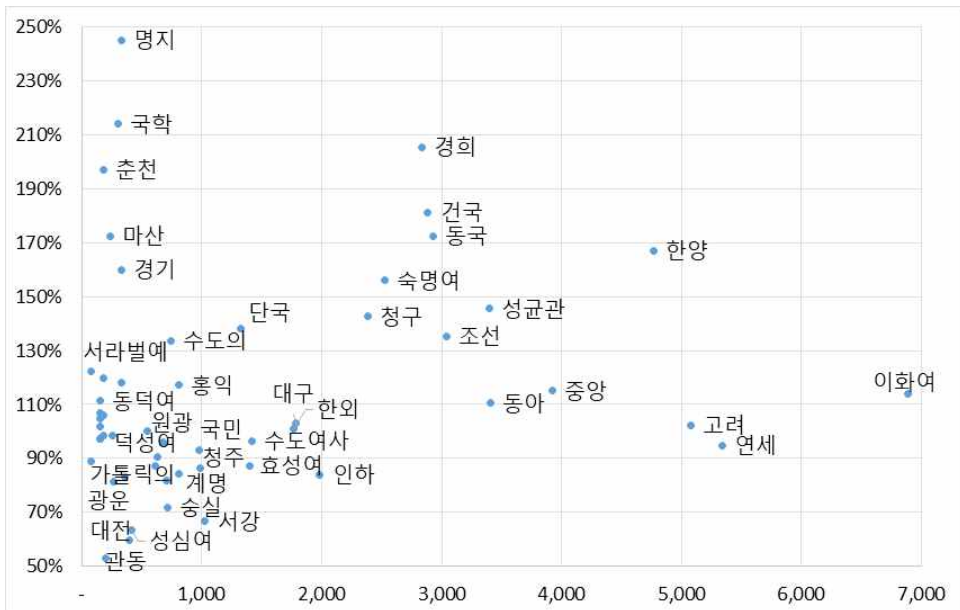
<그림 5-7>은 인가정원 규모를 기준으로 각 사립대학의 정원 대비 등록 학생 수 비율을 나타낸 것이다. 이를 통해 앞서 <표 5-10>에서 개괄적으로 살펴보았던 정원 초과모집 실태를 보다 구체적으로 확인해볼 수 있다. 인가정원 대비 등록 학생 수 비율이 100% 미만인 학교는 전체 24개교이다. 해당 비율이 130% 이상인 학교는 총 15개교인데, 특히 인가정원 2천 명 이상의 중대형 대학이 8개교로 상당한 비중을 차지한다. 실질적으로 정원 초과모집 현상을 주도했던 것은 경희대와 한양대 등 해방 이후 설립된 중대형 학교군이었다. 반면 인가정원 2천 명 이상 대학군에서도 정원 규모가 가장 컸던 고려대와 연세대, 이화여대의 경우 등록 학생의 정원 초과 현상이 두드러지지 않았다.

406) 제외된 학교의 명단 및 납입금 수입 비중은 다음과 같다. 감리교신학대학(33.7%), 명지대학(32.2%), 감리대전신학대학(25.6%), 서울신학대학(19.2%), 관동대학(18.4%), 대전대학(18.2%), 한신대학(15.3), 대전신학대학(0%).



〈그림 5-6〉 대학별 등록 학생 수 및 학교회계 세입 대비 학생 납입금 비중

- 출처: 『학교별보고서』, 1965년도 학교별 자료를 재구성
- 주: 1) 가로축이 등록 학생 수(야간 포함), 세로축이 납입금 비중
2) 등록 학생은 전체 재적학생에서 휴학생을 제외한 집단



〈그림 5-7〉 대학별 인가정원 및 정원 대비 등록 학생 수 비율

- 출처: 『학교별보고서』, 1965년도 학교별 자료를 재구성
- 주: 가로축이 인가정원 수(야간 포함), 세로축이 등록 학생/인가정원 비율(%)

이러한 학교별 자료들을 종합해보았을 때 사립대학의 규모 및 성격, 재단의 성격, 종교교단과의 연계 등 여러 조건에 따른 재정 구조의 다양성과 함께, 주요한 흐름 역시 확인해볼 수 있다. 특히 수도권을 중심으로 한 중대형 사립대학군은 납입금 수입에 의존한 학교 경영 현상이 가장 두드러지게 나타났던 사례였다. 더 나아가 이들 중대형 사립대학 중 다수가 정원 초과모집 현상을 주도하면서 재학생 규모를 확대하는 전략을 선택하고 있었다는 점 역시 주목할 필요가 있다. 결론적으로 중대형 사립대학들의 납입금 의존적 재정구조는 단순히 학생 규모 확대에 따른 등록금 수입 증가에 수반되는 자연스러운 현상이라기보다는, 정원 증원과 초과모집, 등록금 인상 등을 통한 수입 극대화 전략의 결과에 가까웠다고 추정할 수 있다. 당시 형성된 대학간 위계구조에서도 높은 지위를 점유했던 이들 대학의 경영 행태는 한국 사립대학 전체 평균에서 크게 벗어나는 사례라기보다는, 오히려 그 전형에 가까웠다.

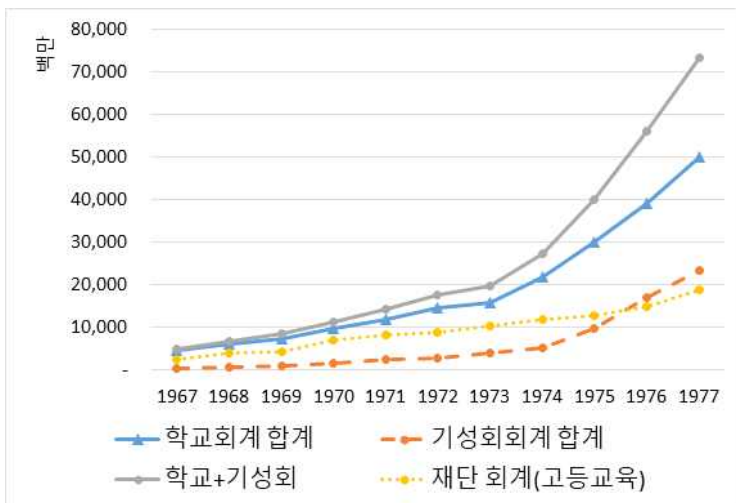
2) 법인 재정구조 및 수익용 기본재산 운용

(1) 학교법인의 재정구조 및 운영

사립대학의 학교회계 재정 운영과는 별도로 살펴볼 필요가 있는 것은 대학을 운영하는 학교법인의 재정 및 자산구조다. 앞선 내용을 통해서도 확인할 수 있었듯, 한국전쟁과 농지개혁을 거치면서 나타났던 사립대학재단 자산의 형해화, 납입금 수입에 의존한 규모 확대 전략이 지속된 결과 1960-70년대 사립대학, 특히 대부분의 중대형 규모 사립대학 재정에서 법인 전입금의 중요성은 객관적으로 크지 않았다. 그러나 사립대학재단은 학교의 '설립자'로서의 지위에 그치는 것이 아니라, 여전히 각종 자산의 취득과 전환, 기부금의 수취 등 다양한 경제적 활동이 수행되는 조직으로 남아있었다. 따라서 재단의 경제적 활동은 학교법인의 독자적 이해관계와 사사성을 살펴볼 수 있는 중요한 렌즈가 될 수 있다(베블린, 2014: 86-88).

우선 가용한 자료를 동원하여 당시 학교법인의 재정 구조를 개괄적으로 살펴보자. <그림 5-8>은 4년제 사립대학 및 초급대학 등 고등교육기관을 운영했던 학교법인의 연도별 결산자료를 바탕으로 법인회계의 총 수입 규모 추이를 이와 별개로 정리되었던 학교회계 및 기성회회계와 비교하여 나타낸 것이다. 이에 따르면 1960년대 후반 이후에도 학교법인 수입 규모는 지속적으로 확대되었다. 단 학교회계 및 기성회회계와 비교했을 때, 법인 세입규모의 증

가는 다른 회계에 비해 비교적 완만하게 이루어졌다. 1970년에서 1976년 사이 학교회계 세입규모는 매년 평균 약 25%, 기성회회계의 세입은 평균 약 48% 증가했으나, 재단의 세입규모는 약 13% 증가를 보였다. 이러한 차이는 1970년대 중반 이후 사립대학 정원 확대에 대한 규제가 다소 완화되면서 학교회계 및 기성회회계의 납입금 수입이 빠르게 증가했던 것에서 기인했을 것으로 추정된다.

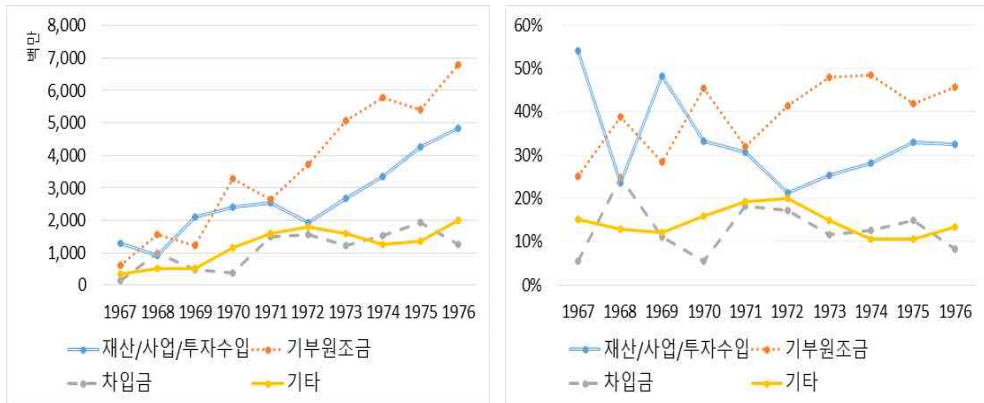


〈그림 5-8〉 학교회계, 기성회회계 및 법인회계 총수입 규모

- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도

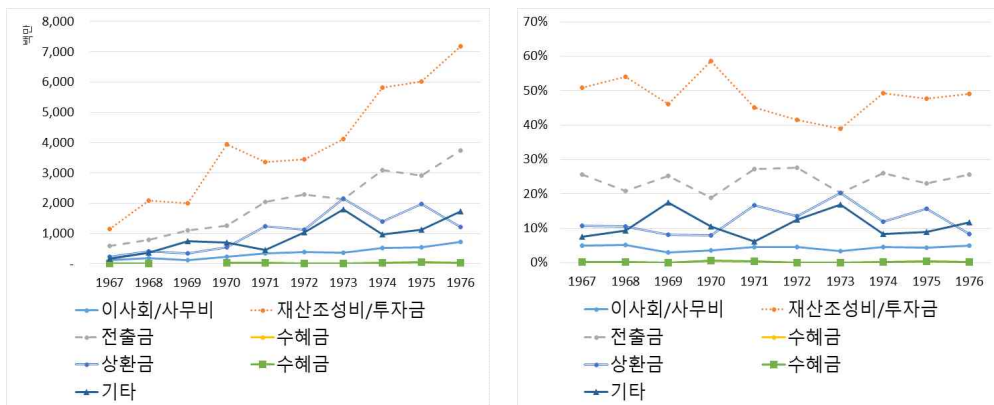
- 주: 학교회계 및 기성회회계는 4년제 대학 및 초급대학 합계

고등교육기관 운영 학교법인의 세입 및 세출의 기본 구조를 살펴보면 아래의 〈그림 5-9〉, 〈그림 5-10〉과 같다. 전체 법인회계 수입에서 가장 중요한 두 항목은 재산수입, 사업수입, 투자수입 등 재단이 보유한 기본재산 운용과 수익사업 등을 통해 얻은 수입, 그리고 외부 기부금이었다. 두 항목의 수입은 1960년대 후반 이후 지속적으로 상승했으나, 전체 법인회계 세입에서 재산 및 투자사업을 통해 얻은 수입의 비중은 1967년 기준 약 54%를 고점으로 경향적으로 하락했던 반면, 기부원조금 수입의 중요성은 점차 확대되어 1976년에는 약 46% 수준에 달했다. 자료의 한계로 개별 법인의 상황을 추론하기에는 무리가 있으나, 평균적으로 고등교육기관 운영 학교법인은 자체 자산 운용을 통해 수익을 확보하는 것에 비해 외부 기부금·원조금에 의존하는 성향이 큰 의존하는 조직으로 점차 변모했다고 할 수 있다.⁴⁰⁷⁾



〈그림 5-9〉 학교법인회계 주요 수입 항목별 규모 및 비중

- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도
- 주: '재산수입', '사업수입', '투자수입'을 하나의 범주로 재구성



〈그림 5-10〉 학교법인회계 주요 지출 항목별 규모 및 비중

- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도
- 주: '재산조성비'와 '투자금', '이사회비'와 '사무비'를 각각 하나의 범주로 재구성

다음으로 주요 지출항목을 살펴보면, 특히 신규 재산조성 및 투자금 명목으로 이루어진 지출 합계가 평균 약 50% 정도 비중을 차지했고, 산하 학교로 지원되는 전출금 역시 전체 지출의 약 20-30% 수준을 지속적으로 유지했다. <표 5-14>는 전체 세입 및 세출구조의 주요 항목을 함께 비교한 것이다. 역시 개별 재단의 상황을 파악하기는 어려우나, 재단의 신규 자산 출원이 기본

407) 정부 역시 사학재단의 기부금 수입 확대를 세제적 측면에서 지원했다. 특히 1970년대 후반 법인세법 개정을 통해 기업 등의 학교 기부금 손금 산입 범위를 크게 확대했다. 이러한 조세 정책 기조는 이후 1980년대 초 대학 대중화 과정에서도 그대로 이어졌다. “정부안 확정 소득세 인적공제 12만원으로”, 『동아일보』 1978.8.23.

자산 및 투자를 통해 얻은 수입을 웃도는 규모로 이루어지고 있고, 특히 1970년대에는 이러한 경향이 강하게 나타났음을 확인할 수 있다. 반면 학교에 대한 외부 기부원조금 수입에 비해 전출금 지출 성향은 경향적으로 감소했다. 전체적으로는 기부원조금 수입에 대한 의존도가 증가했지만, 그에 비례하여 학교로의 전출금 지원이 확대되지는 않으면서 상대적으로 재산조성비 및 투자 활동에 무게가 실리는 추세였다.

연도	재산/사업/ 투자수입(A)	기부원조금(B)	재산조성비/ 투자금(C)	전출금(D)	C+D/ A+B	C/A	D/B
1967	1,304,918	606,104	1,156,471	584,349	91%	89%	96%
1968	939,339	1,548,303	2,085,562	799,806	116%	222%	52%
1969	2,090,513	1,238,700	2,005,278	1,100,034	93%	96%	89%
1970	2,399,984	3,270,399	3,944,597	1,267,151	92%	164%	39%
1971	2,530,290	2,646,237	3,370,064	2,033,241	104%	133%	77%
1972	1,918,074	3,706,154	3,450,707	2,294,069	102%	180%	62%
1973	2,684,289	5,060,606	4,125,167	2,142,093	81%	154%	42%
1974	3,361,701	5,769,643	5,830,777	3,085,866	98%	173%	53%
1975	4,260,452	5,418,200	6,023,435	2,921,178	92%	141%	54%
1976	4,829,075	6,788,692	7,179,236	3,733,454	94%	149%	55%
1977	7,867,829	7,042,282	7,683,539	4,739,681	83%	98%	67%

〈표 5-14〉 재산·사업·투자수입, 기부원조금과 재산조성비, 전출금

- 출처: 『문교통계연보』, 각 연도

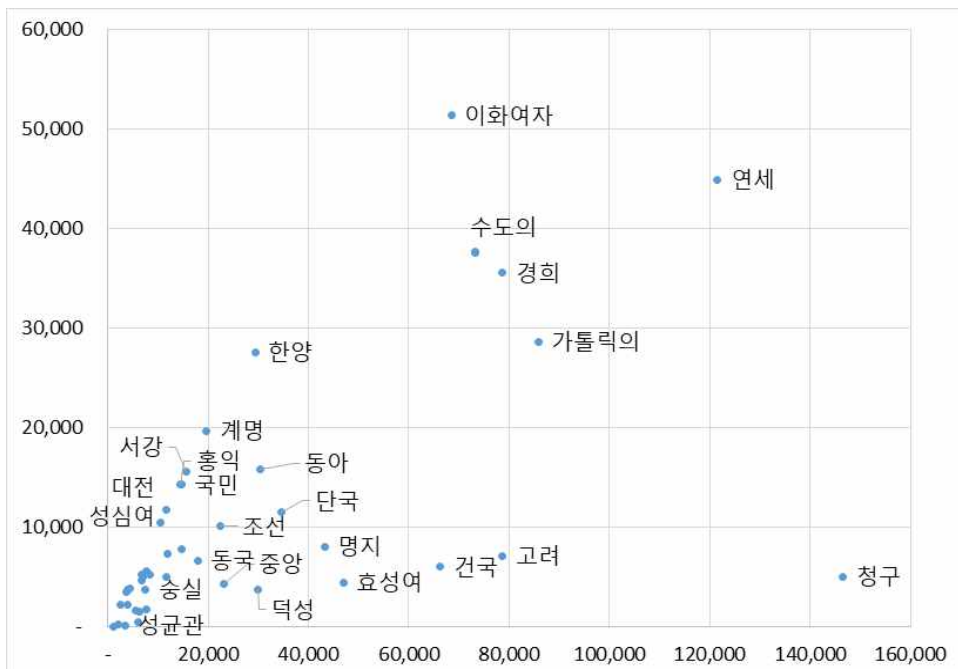
- 주: 천 원 단위로 재구성

이렇게 보면 학교법인의 재정 운영에서는 세입 확대, 특히 기부원조금의 증가가 산하 학교에 대한 지원확대로 단순하게 연결되기보다는 법인의 독자적인 운영 논리에 따라 자산 확보와 재투자, 내부 유보의 증가로 이어지는 경향이 강화되었다고 판단할 수 있다. 이러한 문제를 염두에 두고 앞서 살펴본 『학교 별보고서』를 통해 1965년도 결산자료를 바탕으로 개별 학교법인의 재정운영 양상을 몇 가지 측면에서 비교해본다.⁴⁰⁸⁾ 〈그림 5-11〉은 총 법인회계 세입규모 대비 전출금 지출의 규모를 기준으로 각 학교법인의 위치를 좌표 위에 나타낸 것이다. 우선 청구대와 수도의대, 가톨릭의대 등 대학 규모에 비해 법인 세입 규모가 크거나 한양대 등 세입 규모가 상대적으로 작은 학교 등에서 보

408) 단 1967년 발간된 전국 고등교육기관 실태조사보고서의 재단 회계 자료는 그 신뢰도가 떨어진다는 한계가 있다는 점을 언급해둔다. 실제로 보고서에서도 일부 사립대학의 학교 세입 중 학생 납입금을 과소 계상하는 등 학교세입의 일부가 법인 세입으로 편입되었을 가능성을 지적하며, 자료의 신뢰도가 떨어진다는 점을 명시했다(『실태조사보고서』, 159-160, 165쪽). 정원 외 입학 및 청강생 모집으로 확보한 납입금 수입이 재단 회계로 유용되고 있다는 점은 1969년 '사학특감'에서도 확인된 바 있다(윤용남, 1969: 129).

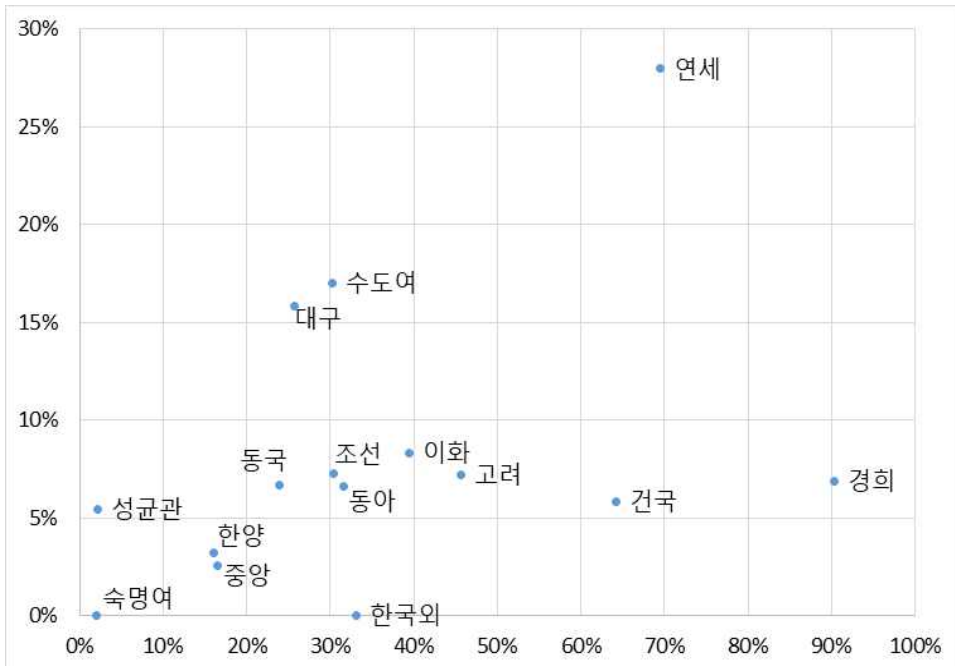
듯 학교와 법인의 재정 규모는 반드시 비례하지는 않았다. 또한 학교법인의 세입 규모와 전출금 지출 사이의 관계 역시 학교 및 재단 경영의 특성에 따라 비교적 다양한 형태를 띠고 있었음을 보여준다.

〈그림 5-12〉는 인가정원 1,500명 이상의 사립대학만을 대상으로, 학교회계 대비 법인회계 세입의 상대적 규모에 따라 학교회계에서 재단 전입금이 차지하는 비중이 어떻게 달라지는지를 나타낸 것이다. 앞서 보았듯 학교회계 세입은 주로 등록금에 의존하고 있었고, 따라서 그 규모는 학교별 재학생 수와 강한 비례관계가 있었다. 이를 고려하면 〈그림 5-12〉에서는 산하 학교에 대비하여 법인 운영의 실질적 규모를 확인하는 한편, 그에 따라 재단 전입금이 각 학교 재정에서 기여한 정도에서 나타나는 차이를 확인해볼 수 있다. 결론적으로, 법인회계 세입의 실질적 규모와 대학 재정 운용에서 재단 전입금의 비중에는 뚜렷한 비례관계가 존재하지 않았다. 개별 학교법인은 수입 규모 확대에 따른 대학에 대한 실질적 지원 가능성과 관계없이, 학교회계에 대한 재단 전입금을 일정 수준 이하로 제한하면서 학생 납입금 수입에 의존하는 경향이 강했다고 할 수 있다.



〈그림 5-11〉 대학별 법인회계 총 세입 및 재단 전출금 규모

- 출처: 『학교별보고서』, 1965년도 학교법인별 결산 자료를 재구성
- 주: 가로축이 법인회계 총 세입, 세로축이 전출금
- 단위: 천 원



〈그림 5-12〉 대학별 학교회계 대비 법인회계 세입 규모 및 재단 전입금 의존도

- 출처: 『학교별보고서』, 1965년도 학교법인별 결산 자료 중 인가정원 1,500명 이상 대학 사례
- 주: 가로축이 학교회계 세입 대비 법인회계 세입 규모, 세로축이 학교회계 세입 중 전입금 비중/ 단위: 천 원

결론적으로, 1960-70년대 사립대학의 재정운영이 주로 수업료 및 기성회비 등 각종 납입금에 의존하는 성향을 강화하는 과정에서, 당시 학교법인이 자산 확대를 통한 학교 경영수입을 지원한다는 기능을 효과적으로 수행했다고 보기는 어려웠다. 한스만은 미국의 대학을 사례로 “왜 대학은 거대한 기금자산(endowment)를 보유하는가?”라는 질문을 제기한 바 있다. 여기에서 그는 하나의 중요한 대답으로 학교 경영에 대한 지원이라는 명목적 목표와는 별개로, 이사회가 측정가능한 자산 확대 지표에 집착하면서 자산 확대가 그 자체가 독자적 목적으로 간주되는 경향을 지적했다(Hansmann, 1990: 37-39). 한국의 사립대학의 사례에서도 재단 이사회가 가진 독자적 경영 논리와 유형 자산 확보 경향은 중요하게 작용했다.

(2) 사립대학재단의 수익용 기본재산 구성과 효과

그렇다면 사립대학재단이 보유한 수익용 기본재산의 구조 및 운영 성과를 일부 가용한 자료를 바탕으로 보다 구체적으로 살펴보자. 사립대학 운영에 대

한 법인의 기여도가 낮은 상황에서, 재단 보유의 자산과 각종 수익사업에 대한 정당성 문제 역시 심각하게 제기되었다.⁴⁰⁹⁾ 자연스럽게 학교법인의 수익사업 및 자산 기준에 대한 정부 규제 역시 1960년대 이후 강화되었다. 따라서 개별 학교법인의 자산 구조 및 수익사업 현황을 살펴보는 것은 당시 사립대학 재단의 경제적 행위자로서의 특징을 규명하는 동시에, 이에 대한 정부 규제의 실효성을 확인할 수 있는 단초가 된다.

〈표 5-15〉는 주요 사립대학재단 보유 수익용 자산의 내역을 1969년 ‘사학특감’ 당시 공개된 내역 및 당대 언론 보도를 활용하여 정리한 것이다. 단편적인 자료의 한계로 전체 학교법인 자산 구조를 알기는 어렵지만, 수익사업체와 부동산 및 주식 보유 양상에서 나타나는 학교별 특징을 개괄적이거나 살펴볼 수 있다.

재단(대학)	수익사업 및 부동산	주식
학교법인 건국학원 (건국대학교)	대한요업, 대한발효공사 육가공공장 및 유가공공장 염전(영종도 일대 약 13만 평) 충무로빌딩	
학교법인 고황재단 (경희대)	청운장호텔, 안동포염전 안동포농장, 중화동농장 광산(충남 백운산 10개 광구)	서울은행 (128,462) 서울신문 (40), 국정교과서 (40)
학교법인 계명기독대학 (계명대)	태평화학	
학교법인 고려중앙학원 (고려대)	농장(양주군 일대 12만여 평) 연습림(양평군·철원군 306만여 평)	경성방직 (10,123), 국정교과서 (6,749) 조흥은행 (4,020), 한일은행 (1,400)
학교법인 광운학원 (광운공대)	한국전자산업	
학교법인 단국학원 (단국대)	단국제염공사, 광구(약 32개)	국정교과서 (990), 한국대학교재공사 (3)
학교법인 덕성여학원 (덕성여대)		한국전력 (26,537), 동일방직 (3,646) 경성방직 (3,203), 대한통운 (500) 대한중석 (4,919), 상업은행 (2,200) 제일은행 (2,000), 한일은행 (600)
학교법인 동덕여학원 (동덕여대)		국정교과서 (4,680), 조흥은행 (970)

409) “학교재단 재원으로 영리행위 땀 중과세”, 『매일경제』 1970.5.28.

재단(대학)	수익사업 및 부동산	주식
학교법인 동아학숙 (동아대)	세글인쇄주식회사 신유공업주식회사 극동호텔, 동아극장	국제신보 (2,600), 부산은행 (2,000)
학교법인 동국학원 (동국대)		국정교과서 (45)
학교법인 명지학원 (명지대)	고려여행사, 범아주식회사 명지준설주식회사	
학교법인 서울여자학원 (서울여대)	세종호텔	
학교법인 성균관대학교 (성균관대)		한국전력 (4,200), 국정교과서 (2,475) 제일제당 (13,220), 제일모직 (36,280)
학교법인 숙명학원 (숙명여대)		국정교과서 (17)
학교법인 송실학원 (송실대)		일신방직 (6,000)
학교법인 연세대학교 (연세대)	학교 및 재단 부속 건물 염전(인천 지역)	유한양행 (36,192) 서울창고금융 (20,000) 국정교과서 (2,249) 대한통운 (136)
학교법인 영남학원 (영남대)		조선철도 주식 (15,190), 경춘철도주식 (6,400) 경남철도주식 (6,500) 경기여객 (51)
학교법인 원광학원 (원광대)	보광당약방, 유계농원 원광인쇄소, 유일정미소	한국한약조합 (31)
학교법인 이화학당 (이화여대)	이수산업주식회사	국정교과서 (597), 경성방직 (174) 화신산업 (18), 한국대학교재공사 (5)
학교법인 조선대학교 (조선대)	고려시멘트 공장(전남 장성) 옥매산 광산(전남 해남) 자은규사광(무안군) 석면 광산(홍성군) 유화철광(함평군) 석탄광(무안군, 화순군) 규사광(백령도) 석화양식장(고흥) 전담·염전(해남 간척지) 인서관 빌딩(광주 중심가)	호남비료 (956)
학교법인 중앙문화학원 (중앙대)	중앙건영 (건축회사) 대중금광(충남 대천) 진덕염전(전남 영광) 청천탄광(충북 청주) 탄광, 모나스광(강원도 홍천) 동아농장	국정교과서 (202)

재단(대학)	수익사업 및 부동산	주식
학교법인 대성학원 (청주대)	대성연와공장, 충북면업 한국면업, 장항면업 목포면업, 남전상사	
학교법인 한양학원 (한양대)	한양공업상사(무역업) 대영화화(PVC및건축재생산) 영화산업사(벽지제조) 한양영화공사(영화제작) 대한일보사(신문) 퇴계원 목장(10만 평) 신도면 농장(50만 평) 한양빌딩, 백남빌딩, 제일빌딩	한양개발주식회사 (40,000), 한양증권 (39,300)

〈표 5-15〉 1968-1969년 기준 주요 사립대학재단 수익자산 보유 내역

- 출처: 1968년 『매일경제』, “대학재단 그 이면” 기획 연재 기사 및
“사학재단 업체 세무조사 착수”, 『동아일보』 (1969.1.27.)의 내용 재구성
- 주: ‘주식’ 항목의 괄호 안 숫자는 보유 주식 수

〈표 5-15〉의 내용을 앞서 3장에서 살펴본 1950년대 중반 시점의 수익사업체 운영 현황과 비교해 보면 몇 가지 특징들이 눈에 띈다. 첫째, 농지개혁기의 재단 자산 전환과정에서 인수·운영되었던 일부 업종들에 대한 청산이 이루어졌다. 특히 방직공장, 자동차 운수회사, 염전 등 비교적 자본 규모가 큰 업종에서 사업 철수와 기업체 매각이 이루어졌다. 이는 귀속기업체 불하에 성공했다고 하더라도, 사학재단이 해당 사업 부문에서 경영 성과를 통해 지속적 수익을 확보하기가 쉽지 않았음을 추정하게 한다. 지가증권을 활용하여 1950년대 중반 이후 지역 소재의 면방직 사업체를 다수 불하, 경영했던 학교법인 대성학원(청주대 운영) 정도가 주목할 만한 예외였다.

둘째, 1950년대 다수의 사립대학재단에서 귀속재산 불하를 통해 수익사업체를 직접 경영했던 현상이 두드러졌다면, 1960년대 이후에 이를 처분하고 주식 형태의 자산으로 전환했던 경향을 확인할 수 있다. 전체적으로 보면, 농지개혁 당시 사학재단의 연합 출자를 통해 설립했던 국정교과서주식회사 주식과 함께, 특히 각종 은행·금융기관, 방직산업 기업체 주식 보유 사례가 많았다.⁴¹⁰⁾ 특히 고려대, 연세대, 이화여대, 덕성여대 등 식민지기 학교에 뿌리를 둔 주요 대학재단에서는 농지개혁 당시 불하받은 귀속기업체를 청산한 이후 주식 형태 자산으로의 전환하면서, 보다 안정적인 배당금 수입 확보에 집중하는 경향이 보다 두드러졌다. 재단 인수 및 외부 기부자의 경영 참여 과정에서

410) 경희대학을 운영했던 학교법인 고헌재단의 경우 서울은행 총 1백만 주 중 12만 8천여 주를 보유하면서 39만여 주를 보유한 정부 다음의 최대주주였다. “대학재단 그 이면(4): 고헌재단(경희대학)”, 『매일경제』 1968.9.17.

주식 형태 자산이 증가한 경우 역시 존재했다. 숭실대의 경우 1957년 김형남(金瑩楠)의 이사장 취임을 계기로 그가 경영하던 일신방직 주식회사의 주식을 기증받은 것이 주요 자산이 되었다. 성균관대와 영남대의 경우 1960년대 후반 재단 인수 과정에서 주식 형태의 자산을 확보한 것으로 보이는데, 성균관대의 경우 삼성그룹 계열사였던 제일모직과 제일제당 주식을 다수 보유했던 것이 특징이었다.

셋째, 일부 대학은 1950년대 이후에도 재단 직영의 수익기업체를 확대하면서 업종을 다각화하는 데까지 나아가는 모습을 보였다. 해방 이후 설립, 이후 개인 경영자의 전반적 영향력이 대단히 컸으며, 수익기업체 확보에도 대단히 적극적이었던 한양대, 조선대, 경희대, 건국대 등의 사례가 두각을 나타냈다. 조선대의 경우 설립 초기부터 확보했던 시멘트 공장 및 광산 사업을 확대해나갔고, 해남 일대 간척사업을 통해 전담 및 염전을 확보하면서 전라남도 지역 공간에서의 사업 기반을 확장했다.⁴¹¹⁾ 한양대는 설립 시점 당초 김연준이 재단에 출연했던 사업체 주식에 더해, 토건업과 신문사, 영화제작 등 업종 확대에 가장 적극적으로 나서면서 유사 재벌의 형태를 갖추었던 다소 예외적인 사례였다.

아래의 <표 5-16>은 1970년대 주요 사립대학재단에 대해 수행된 사례 연구를 바탕으로(홍용선·이형행, 1981), 조사 대상 재단의 수익용 기본재산 보유 현황을 정리한 것이다. 전체적으로 보면 대지 자산이 37%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 전담·임야·건물 등 기타 부동산 자산이 약 23%, 기업체 자산이 약 21%, 주식자산이 약 13%를 차지하는 등 부동산 형태의 자산 보유가 두드러졌음을 확인할 수 있다.⁴¹²⁾ 성균관대, 연세대, 이화여대 등 해방 이전에 설립된 학교재단들의 주식자산 보유 경향, 조선대의 광산 및 주식 형태의 자산 보유, 그 밖에 고려대의 임야 형태의 자산 보유 등이 특징적인데, 이는 앞서 <표 5-14>에서 살펴본 학교별 특징을 다시 확인해준다.

411) 조선대학재단 소유의 해남 지역 간척지는 1952년부터 문교부의 허가를 통해 공유수면을 매립, 약 176만여 평 규모로 조성되었다. 해당 자산은 조선대학의 명의신탁을 받아 박철웅 총장에 의해 관리되었으나, 이후 1969년 박철웅 총장 명의로 소유권이 이전되었다. 그중 일부는 1976년 남해산업으로 매각되었으나, 이에 대한 사실상의 운영권은 여전히 박철웅 총장이 보유했다. 1990년대 이후 해당 간척지의 소유권을 둘러싸고 박 전 총장측과 조선대학 사이의 법정 소송이 이어졌다. “조선대 박철웅 前총장 간척지중 일부 소유권 조선대로 넘어와”, 『중앙일보』 1997.05.24

412) 단 일부 자료의 타당성에 대해서는 신중한 검토가 필요하다. 예컨대 조선대학의 경우 수익기업체 보유가 과소평가되어 있는 것으로 보인다.

대학명	대지	전답	임야	잡종지	건물	광권	기업체	주식	현금	총계
고려대	76,475 (55%)	6,613 (5%)	42,240 (30%)	9,772 (7%)	2,299 (2%)	- -	- -	1,489 (1%)	- -	138,888 (100%)
성균관대	5,374 (12%)	179 (0%)	24,587 (56%)	- -	- -	- -	- -	11,458 (26%)	2,202 (5%)	43,800 (100%)
숭전대	- -	- -	5,325 (23%)	- -	5,262 (23%)	2,979 (13%)	- -	3,685 (16%)	5,542 (24%)	22,793 (100%)
연세대	72,492 (38%)	- -	- -	- -	50,465 (27%)	- -	- -	42,598 (23%)	23,480 (12%)	189,035 (100%)
이화여대	18,857 (17%)	156 (0%)	24,702 (23%)	2,018 (2%)	1,006 (1%)	- -	37,000 (34%)	24,984 (23%)	- -	108,723 (100%)
계명대	23,926 (65%)	3,614 (10%)	- -	- -	1,730 (5%)	- -	7,518 (20%)	- -	- -	36,788 (100%)
동아대	79,735 (25%)	38,079 (12%)	1,768 (1%)	678 (0%)	7,579 (2%)	1,050 (0%)	176,508 (56%)	3,095 (1%)	5,396 (2%)	313,888 (100%)
영남대	1,438 (2%)	4,048 (5%)	11,217 (15%)	72 (0%)	193 (0%)	- -	60,000 (78%)	144 (0%)	15 (0%)	77,127 (100%)
원광대	4,186 (16%)	8,455 (33%)	9,809 (38%)	- -	3,523 (14%)	- -	- -	- -	- -	25,973 (100%)
조선대	197,037 (59%)	8,271 (2%)	23,432 (7%)	- -	6,424 (2%)	15,616 (5%)	500 (0%)	83,437 (25%)	- -	334,717 (100%)
합계	479,520 (37%)	69,415 (5%)	144,810 (11%)	12,540 (1%)	84,269 (7%)	19,645 (2%)	274,008 (21%)	170,800 (13%)	36,635 (3%)	1,291,732 (100%)

〈표 5-16〉 주요 사립대학재단 수익용 기본재산 보유현황

- 출처: 홍웅선·이형행(1981)의 〈표2〉 일부 수정

- 주: 1) 단위: 만 원 2) 원 보고서에는 학교명이 가명으로 표기되어 있음
3) 1976년 3월 기준

그렇다면 재단 소유의 수익용 기본재산은 실질적인 수입원으로서 어떤 효과를 지녔는지, 이것이 또한 1960년대 이후 강화된 정부 규제 기준에 얼마나 부합했는지를 살펴보자. 「대학설치기준령」, 「학교법인의경영재산기준령」 등 사립대학재단을 규율했던 법령에서는 학교법인이 연간 학교 경비 규모의 10 배 가치에 해당하는 수익용 기본재산을 보유해야 한다는 기준이 규정되었는데, 〈표 5-17〉은 조사 대상 학교 중 대부분의 사례에서 해당 기준에 크게 미달하는 자산을 보유했음을 보여준다. 당대 언론 보도를 통해서도 반복적으로 지적되어왔듯,⁴¹³⁾ 1970년대 중반 시점에서 이러한 수익용 기본재산 보유 기준은 사실상 현실과 부합하지 않는 사문화된 규정에 가까웠다.

413) “사학 82% 공납금 의존”, 『조선일보』 1975.10.17.

대학명	수익재산 보유액	수익재산 기준액(A)	수익재산 보유율	수익 실적(B)	수익률	기부금 수입(C)	B/A*10	C/A*10
고려대	138,888	235,112	59.1%	552	0.4%	10,088	2%	43%
성균관대	43,800	123,080	35.6%	4,176	9.5%	31,621	34%	257%
승전대	22,793	67,280	33.9%	787	3.5%	2,731	12%	41%
연세대	189,035	208,840	90.5%	32,275	17.1%	5,616	155%	27%
이화여대	108,723	225,520	48.2%	4,170	3.8%	3,584	18%	16%
계명대	36,788	89,600	41.1%	432	1.2%	20,513	5%	229%
동아대	313,888	148,580	211.3%	3,035	1.0%	438	20%	3%
영남대	77,127	201,110	38.4%	92	0.1%	42,381	0%	211%
원광대	25,973	66,200	39.2%	2,698	10.4%	7,993	41%	121%
조선대	334,717	176,690	189.4%	1,877	0.6%	9,693	11%	55%
합계	1,291,732	1,542,012	83.8%	50,094	3.9%	134,658	32%	87%

〈표 5-17〉 주요 사립대학재단 수익용 기본재산 보유율, 수익실적 및 기부금 수입

- 출처: 홍웅선·이형행(1981)의 〈표8〉, 〈표16〉 일부 수정
 - 주: 1) 단위: 만 원 2) 원 보고서에는 학교명이 가명으로 표기되어 있음
 3) 1976년 3월 기준

	대지/전답/ 임야 등	건물	광권	기업체	주식	현금	합계
평가액	706,285	84,269	19,645	274,008	170,890	36,635	1,291,732
수익재산구성비	54.7%	6.5%	1.5%	21.2%	13.2%	2.8%	100%
수익실적	4,149	3,724	-	26,762	8,921	6,538	50,094
수익률	0.6%	4.4%	0%	9.8%	5.2%	17.8%	3.9%

〈표 5-18〉 수익용 기본재산 유형별 수익실적 및 수익률

- 출처: 홍웅선·이형행(1981)의 〈표15〉 재구성
 - 주: 1) 단위: 만 원 2) 1976년 3월 기준

정부 규제 수준을 밑도는 수익용 기본재산 보유 수준에 더해, 수익률 역시 낮았다. 따라서 수익용 기본재산에서 발생하는 수입의 80%를 학교 경비에 지원해야 한다는 「학교법인의경영재산기준령」의 기준도 학교수입 확충에는 큰 의미가 없었다.⁴¹⁴⁾ 각 사립대학의 평균 기본재산 수익률은 3.9%였는데, 학교 별로 나타나는 수익률의 차이는 기본재산의 구조와도 깊은 관련이 있었다. 〈표 5-18〉은 각 기본재산 유형별로 수익률을 보다 구체적으로 구분하여 나타낸 것인데, 특히 기본재산에서 차지하는 비중이 가장 높았던 대지와 임야 등 부동산 형태의 자산 수익률이 상대적으로 가장 낮았음을 확인할 수 있다. 기

414) 동 규정의 제5조는 다음과 같다. “(연간학교운영경비의 부담기준) 학교법인은 수익용 기본재산에서 생긴 수익의 100분의 80이상에 해당하는 액을 그가 설치·경영하는 학교의 연간운영경비에 충당하여야 한다.”

본재산 중 대지, 임야, 전답 등 지적(地的) 자산의 보유 비중이 높은 학교들에서 수익률이 더 낮은 경향이 있었던 것도 부동산 재산의 낮은 수익률과 관련이 있었다. 사립대학재단이 부동산 형태의 재산을 확보하는 것은 1970년대의 부동산 가격 상승 속에서 자산 가치를 확대할 수 있는 방법임과 동시에, 법적 수익자산 보유 기준을 충족하는 데도 의미가 있었다. 그러나 이는 대학에 대한 재정지원의 수단으로서는 그 중요성이 훨씬 떨어질 수밖에 없었다.⁴¹⁵⁾

(3) ‘사학금고’ 설립안과 법인 유휴자산 활용 시도

이렇게 보면 사립대학에 대한 정부의 공적 재정지원도 대단히 제한적일 뿐 아니라 재단의 각종 수익재산 확보 및 운영 역시 비생산적 부동산 부문에 치중되면서 저조한 성과를 거두었던 것이 1960-70년대 사립대학의 상황이었다. 수익사업에 대한 법인세 감면, 기부금에 대한 세액공제 확대 등 각종 조세감면 정책의 효과 역시 개별 재단의 독자적 경제 논리를 통해 굴절된 형태로 나타났다. 수익성 낮은 거대한 유휴자산의 확대, 사적 이득 편취를 둘러싼 논란, 지속되는 사학 경영난 등은 사학재단을 동원·관리하는 정부 정책이 사실상 큰 효과를 거두지 못하고 있음을 상징했다.

이러한 문제에 대응하기 위해 1970년대 중후반 이후에 개별 학교법인이 제각각 보유하고 있는 수익성 낮은 유휴자산들을 활용하여 기금을 조성하고, 이를 정부의 사학조성 증가와 결합시키는 방안이 모색되기 시작했다. 가장 유력한 안은 ‘사학금고’ 설립이었다. ‘사학금고’ 설립 필요성은 정부 일각 뿐 아니라 ‘전국사학재단연합회’ 등 사학단체를 통해서도 당시 활발히 제기되었는데, 국가와 학교법인의 공동출자를 통해 ‘사학금고’를 설립하고 이를 통해 시설비·인건비 등 사립학교 경상비를 보조하는 것을 기본 골자로 했다. 국고보조와 민간의 기부도 적고, 재단의 자체 수익 기반 역시 취약한 상황에서 학생 납입금 인상에만 의존해왔던 사학 경영의 악순환을 끊겠다는 것이 기본 취지였다. ‘사학금고’ 기금 확충을 위한 다양한 방안 역시 제시되었다. 사학재단과 정부의 연합 출연뿐만 아니라, 1975년 시행된 사립학교교직원연금 재원과의 결합

415) 여기에서 더 나아가 홍웅선과 이형행은 이러한 기본자산 자료가 실제 수익 실적을 반영하고 있는지 여부에 대해 의문을 제기했다. 특히 해방 이후 신설된 대학군에서 “재산의 소유권은 학교법인이 보유하면서도 사용과 수익 면에서는 학교법인과 관계없는 형식상의 소유권을 가지는 재산이 많”으며, “그 수익이 어떠한 형태이던 학교법인에 귀속되어야 함에도 불구하고 그렇지 못한” 점을 지적했다. 그리고 이러한 형식적 소유권 보유는 위법성이 크지만 각종 행정 기준을 형식적으로 충족기 위한 목적으로 이루어지고 있다고 판단했다(홍웅선·이형행, 1981: 30-31).

을 통한 사학 금융지원 등 다양한 방안이 제출되었다. 특히 사학재단이 개별적으로 보유하고 있는 유후자산을 매각, 이를 출연할 경우 세제 혜택을 부여하는 방안도 제기되었다.⁴¹⁶⁾

이러한 ‘사학금고’ 구상은 개별 학교법인 소관 하에서 방치되거나 비생산적 형태로 전용되는 자산들을 공적 기금 조성을 통해 보다 적극적 방식으로 사회화하여, 이를 사학 조성 방안으로 활용하는 방안을 모색했다는 점에서 여러 가능성을 갖고 있었다. 그러나 그 필요성에 대한 공감대에도 불구하고 ‘사학금고’의 실현은 계속 지연되었고, 1989년에야 ‘사학진흥재단’의 출범으로, 대단히 제한적인 형태로만 실현되었다.

4. 사립대학재단 운영구조의 동형화와 사사화

위의 내용을 통해 보았듯, 1960-70년대 사립대학의 규모 확대에도 불구하고, 대학 운영에 대한 사립대학재단의 기여는 제한적인 수준에 머물렀다. 결과적으로 1950년대 중반 이후에 나타났던 사립대학 경영의 학생 납입금 의존 경향은 더욱 확대되었고, 정부 역시 제한된 고등교육 재정지출 규모를 유지하면서 이를 기정사실로 인정했다. 아래에서는 이러한 내용을 전제로 1960-70년대 사립대학재단의 통제권을 둘러싼 경합과 운영구조에서 나타나는 변화상을 살펴본다. 앞서 4장에서 한국전쟁 이후 대학에 대한 재단의 경제적 기여 기능이 크게 약화됨에 따라 재단 이사회를 중심으로 한 독점적 통제권 행사의 정당성 역시 의문에 부쳐지는 경향을 살펴본 바 있다. 이와 마찬가지로, 1960-70년대 사립대학 경영에서 재단 운영구조를 둘러싼 사회적 경합은 첨예한 갈등을 야기할 수 있는 근원적 문제로 남아있었다.

1963년 제정된 「사립학교법」은 각종 사립학교를 운영하는 특수법인인 ‘학교법인’ 제도를 도입함으로써 사립대학재단의 운영구조 문제에 대한 법적 해결책을 제시했다. 특히 기존 「민법」 상의 ‘재단법인’ 규정에 비해 「사립학교법」은 공공성의 제고를 명분으로 ‘학교법인’의 기구, 이사회 구성의 원칙 등 운

416) “사학금고 설립 추진”, 『매일경제』 1976.4.15.; “사립교 교원연금을 재원으로 대부분”, 『동아일보』 1977.3.22.; “사학금고 연내 설립”, 『동아일보』 1983.2.2.

영구조의 제반 사항을 훨씬 세밀하게 규정하고 있었다. 때문에 법 시행 이후 각 사립대학재단의 조직 구조에서는 하나의 표준적 모델로 수렴하는 경향이 관찰된다. 요컨대 기존 재단의 ‘학교법인’으로의 전환 과정은 외부적 규제에 따른 법인구조의 강제적 동형화(coercive isomorphism)를 수반했던 것이다(DiMaggio and Powell, 1983). 또한 박정희 정권이 권위주의적 대학통제를 강화해나갈수록 교수나 학생 등 학내 세력이 사립대학재단에 대해 공공연하게 도전할 기회도 크게 제한되었다. 1979년 10.26 이후 전국 규모의 사립대학 분규가 재출현하기 전까지 교수·학생운동이 사학재단을 둘러싼 갈등구조에서 유의미한 변수가 되는 경우는 드물었다.

그러나 ‘학교법인’으로의 조직 개편과 정치적 통제에도 불구하고, 사립대학 재단의 운영구조를 둘러싼 갈등과 경합이 부재하지는 않았다. 우선 근본적으로는 ‘학교법인’ 제도 자체에도 모호성이 존재했다. 「사립학교법」 자체가 공공성 강화를 명분으로 한 군정의 일방적 규제 강화라기보다는 사학 관계자들의 이해관계를 일정 정도 반영했던 협상과 타협의 산물이었고, 규제의 공백 지대가 부재한 것은 아니었기 때문이다. 결과적으로 사학 관계자들은 강화된 규제에 맞추어 재단 및 대학의 운영기구, 임원 구성의 외적 모습을 수정해야 했지만, 제도적 공백 지대를 활용하여 기존 권력을 공고화하고자 하는 실천들 역시 지속되었다. 또한 학교의 성격 및 기존의 재단 운영구조에 따라서 이러한 ‘학교법인’으로의 전환은 서로 다른 효과를 낳았다는 점에도 주목할 필요가 있다. 일부 재단에서는 기존 경영자들의 인적 구성 및 내부 지배구조가 공고화될 수 있었으나, 이와 달리 기존의 재단과 결부된 네트워크, 조직 내 권한에 상당한 변화가 따르는 경우 역시 존재했다.

결과적으로 재단 운영권을 둘러싼 경합, 새로운 자본의 동원, 지배의 정당화 논리의 개발 등을 수반한 광의의 정치적 과정이 이사회 내부에서, 대학과 정부 사이의 관계에서, 때로는 사법장에서의 다툼을 통해서 1960-70년대 내내 제한적이거나 전개되었다.⁴¹⁷⁾ 이러한 문제를 전제로, 아래에서는 「사립학교법」 시행 이후 개별 사립대학에서 전개된 ‘재단법인’에서 ‘학교법인’으로의

417) 김종엽(2012: 58)은 『사립학교법』이 이사회 내 친족관계를 관용함에 따라 “사학에 대한 국가통제의 토대가 되는 동시에 사학 내에서 재단과 이사장의 학교 지배를 보증하는 법”으로 기능했으며, 이를 통해 “사립학교가 국가의 정치적·이데올로기적 지배에 순응하는 한, 국가가 법인의 학교 내부 지배를 확보해주는 식으로 양자 간에 타협이 이루어졌”다는 간명한 명제를 제시한다. 이러한 주장은 「사립학교법」의 성격에 대해 많은 것을 시사하지만, 일종의 기능주의적, 결과론적 해석에 가깝다는 한계가 있다.

전환 과정과, 이후 법인 운영구조에서 나타나는 변화상을 추적해본다. 특히 일련의 과정을 거치며 나타난 사립대학재단의 소유·지배구조의 양상과 구조를 ‘경제적 기여와 통제의 분리’와 ‘사사화’라는 개념을 통해서 살펴보고자 한다.

1) ‘학교법인’ 전환과 운영구조의 동형화 : 경제적 기여와 통제의 분리

(1) ‘학교법인’으로의 전환 과정의 다양한 양상

기존의 「민법」 상의 ‘재단법인’으로 인가받았던 사립대학 운영재단이 「사립학교법」 상의 ‘학교법인’으로 전환하는 작업은 대부분 1964년 이전까지 완료되었다.⁴¹⁸⁾ 법인 전환을 위해서는 추가적인 자산 출연이 요구되지는 않았으나, 「사립학교법」의 관련 규정에 맞추어 법인 운영구조를 재편할 필요가 있었다.

“사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모”함을 목적으로 한 『사립학교법』의 목적에도 불구하고, ‘학교법인’ 제도에는 ‘학교’의 구성원들의 자치적 요소가 법인 운영구조에 반영되는 측면은 거의 존재하지 않았다. 오히려 주된 초점은 학교법인 ‘이사회’ 기구의 권한 및 독립성을 강화하면서, 사립학교 전반의 경영권을 귀속시키는 것에 맞추어져 있었다. 이는 4.19 이후 교수회의 권한이 강화된 일부 대학에서 나타난 총장의 교원 임명권 행사 가능성도 다시 재단 이사회의 권한으로 환수되었음을 의미했다.⁴¹⁹⁾ 재단의 경제적 운영에 중요한 역할을 수행했던 후원회나, 평의회 등 재단 운영권을 두고 이사회와 경합했던 기구의 법적 근거 역시 사라졌던 것도 앞서 살펴본 바와 같다. 결과적으로 학교법인 내 법적 대표기구이자 단독 의결기구의 위상을 지니는 이사회의 인적 구성이 갖는 의미가 더욱 중요해질 수밖에 없었다. 친족이사 선임, 이사의 임기와 경력 등에 대한 정부 규제 강화된 것도 이 때문이었다.

418) 1963년의 「사립학교법」의 부칙 제2조는 법 시행으로부터 최대 9월의 조직개편 기한을 두었다. 그러나 이러한 기한은 1966년 12월 31일까지 수차례 연기되었다.

419) 학교법인 연세대학교에서는 1965년 4월, 총장 및 부총장 이외의 교원의 임면권은 이사회의 의결을 거쳐 총장이 행사하도록 정관 개정을 신청했으나, 문교부에서는 이것이 「사립학교법」 제53조 위반이며 경영자인 이사장이 교원을 임면하도록 지시하며 이를 반려했다. 연세대학교의 경우 「사립학교법」은 4.19 이후 확대된 교수회의 권한을 축소, 이사회로 회수시키는 효과를 낳은 것이다. “정관 변경 인가 신청 반려”(1965.5.8.), 『재단법인 세브란스 의과대학 해산인가서류 및 연세대학서류철』(BA0231360).

따라서 학교법인으로의 조직 전환 과정에서 특히 이사회인 인적 구성과 기존의 이해관계자 집단과의 관계를 재정립하는 과제가 중요하게 부상했다. 기존 재단 운영자의 입장에서는 「사립학교법」의 강화된 법적 규제를 어떻게 회피하거나 이에 적응할 것인지 문제가 제기되었다. ‘학교법인’의 표준적 모델에 따른 조직의 동형화 과정은 기존 학교재단의 운영구조, 관련된 행위자들의 특성, 1960년대 초반 경험한 분규의 결과 등에 따라서 서로 다른 경로로 전개되었는데, 이를 몇 가지 유형으로 나누어 살펴보자.

첫째, 이미 기존 재단이 사립학교만을 설립·운영하는 형태로 독립되어 있었고, 이사회 중심의 단순한 법인 구조가 정착되어 있던 학교들의 경우 학교법인으로의 전환 과정에서는 조직구조 및 임원의 인적 구성에서 연속성이 강하게 나타났다. 대표적으로 고려대의 경우, 1930년대 재단 인수 이후 이사회 중심의 재단 구조가 정착되어 있었고, 조직 전환 이후에도 기존의 운영구조 상의 변화가 크지 않았다. 이는 고려대의 학교 운영에서 총장의 자율성이 상당 정도 존재했고, 이사장과 총장의 겸직 현상도 나타나지 않았으며, 4.19 이후 학내 분규사태로 인한 혼란도 경험하지 않았다는 사정을 반영하는 것이었다.

반면 한양대, 조선대, 경희대, 동아대 등 4.19 직후 학원분규 및 5.16 이후 대학정비 과정에서 이사장-총장의 인적 지배적 요소가 문제가 되었던 대학의 경우 사정은 달랐다. 해방 이후 설립 과정에서 ‘설립자’에 대한 권한 집중이 나타났던 이들 학교에서는, 학교법인으로의 전환 과정에서 대학과 재단 사이의 형식적 독립성을 강화할 필요가 있었다. 특히 법인 이사장이 총학장을 겸직할 수 없다는 원칙이 법제화되면서, 겸직 해소를 통해 기존의 ‘이사장 1인 지배’의 외양에서 탈피할 필요가 있었다. 또한 종신이사제나 특정 개인의 이사 추천권 등 ‘설립자’의 권한을 영속적으로 보장했던 관행 역시 학교법인으로의 조직 변경 과정에서 폐지될 수밖에 없었다. 「사립학교법」에 ‘설립자’의 사적 특권을 일부 제한하는 요소가 전혀 부재한 것은 아니었다.⁴²⁰⁾

그러나 이러한 규제조항이 이사의 인적 구성에서 급격한 단절로 이어질 만큼 강력한 것은 아니었다. 조직 변경 과정에서 위의 학교에서는 이사장직을

420) 조직 변경 과정에서 재단법인 한양학원이 인가를 구한 새 학교법인 정관 초은 기존 조항과 마찬가지로 ‘설립자 김연준’의 이사장, 이사 및 감사 추천권을 그대로 명시한 것이었다. 그러나 문교부는 이러한 설립자 권한의 보장을 “이사회인 자율성에 위배되는 것”이라는 사유로 반려조치했다. “사립학교법 부칙 제2조에 의한 학교법인에의 조직변경인가 신청서 반려”(1964.1.17.), 『학교법인 한양학원 재산 및 임원서류철(조직변경인가서류)(서울)』(BA0231363).

가족 이사에게 양도하는 대신, ‘설립자’들은 대학 총장 직위를 점유하는 형태로 겸직을 해소하는 경향을 보였고, 임원 구성이나 기존 경영자의 권한 측면에서의 실질적 변화는 크지 않았다.⁴²¹⁾ 오히려 법인 전환은 기존 재단 경영자들이 4.19 이후 학원분규의 여파로부터 완전히 벗어나면서 재단 경영에 복귀했음을 상징하는 것에 가까웠다.

둘째, ‘학교법인’으로의 개편 이후 법인의 목적이 사립학교운영으로 한정되면서, 여타 목적을 가진 재단이 설립자로 되어있던 대학에서는 학교법인이 기존 재단에서 독자 조직으로 분리될 필요가 있었다. 특히 종교 교단이 설립한 재단이 대학을 직영했던 일부 경우가 이에 해당했는데, 법인 전환은 재정 및 운영 측면에서 교단으로부터 학교 운영이 형식적이거나 분리되는 과정을 수반했다. 이후 기존 종파 조직이 학교 운영에 관여하는 방식에도 변화가 나타날 수밖에 없었다. 예컨대 가톨릭계의 ‘재단법인 한국예수회’에서 운영하던 서강대학교는 1964년 ‘학교법인 서강대학’으로 분리되었다. 이후에도 예수회의 학교 운영에 대한 영향력은 지속되었으나, 독립된 학교법인 설립을 위해서 내부적으로 상당 수준의 신규 출연을 단행해야 했다.⁴²²⁾

전환 과정에서 기존 재단으로부터 분리를 경험한 또 다른 대표적 사례는 성균관대였다. 1954년 이후 기존의 ‘재단법인 성균관대학’이 유림계 중앙단체인 ‘재단법인 성균관’에 통합되어 운영되어왔으나, 「사립학교법」 시행 이후 ‘학교법인 성균관대학교’가 분리되며 재단이 재차 이원화되었다. 4.19 이후 가장 치열한 학원분규와 관선이사 파전을 경험했던 성균관대의 경우, 조직 분리 과정은 기존 유림 세력의 지배력을 더욱 축소시키는 효과를 낳았다. 비록 학교법인으로의 전환 이후에도 성균관대에 대한 지역 향교재산 지원은 지속되었고, 이를 매개로 유림계가 행사하는 영향력이 일부 남아있었으나,⁴²³⁾ 특히 기

421) 재단법인 한양학원은 이미 서울특별시교육위원회가 1961년 7월 「교육재단 지도감독요강」에 따라 2인 이상의 친족 이사를 정리하라는 지시를 내림에 따라, 이사 김월준, 김병우를 해임한 바 있었다. 그러나 이후 1962년 7월 김연준의 부인 백경순이 이사장으로 취임하고, 김연준이 1963년 총장직에 재취임하면서 가족경영적 경향은 더욱 강화되었다(『한양대학교 70년사 I』, 201-203쪽). 이러한 가족경영 형태에 대해서는 뒤에서 자세히 살펴본다.

422) 이러한 신규 출연이 쉽지 않은 과제였기 때문에, 예수회를 포함한 가톨릭계 재단을 중심으로 학교법인으로의 전환을 연기해줄 것, 종교계의 경우 예외적으로 학교법인으로 전환하지 않고 재단법인에 의한 사립대학 경영을 허용해줄 것을 문교부에 지속적으로 청원했다. 이것이 부분적으로 받아들여지면서, 「사립학교법」에 명시된 법인 전환 기한은 세 차례에 걸쳐 연기되었다.

423) 이러한 지방 향교에 의한 재정 지원은 1947년 「향교재산관리에관한건」 및 이를 대체한 1962년 시행된 「향교재산법」을 통해 이루어졌다. 이러한 지원은 삼성의 성균관대학 경영 인수 이후에도 지속되었는데, “성균관대학교의 경영자가 향교재단에서 분리하여 독립된 학

존의 최고 의결기구이자 유림계의 발언 통로로 기능했던 재단 평의원회가 폐지된 것이 결정적이었다. 이는 유림계 입장에서는 뼈아픈 손실이었으나, 성균관대의 입장에서는 유림계 내분이 학교재단에 미치는 직접적 영향이 크게 줄었음을 의미했다. 관선이사 파견을 계기로 취임했던 비유림계 이사 주도로 결정된 1965년 삼성의 재단 운영권 인수에 대해서도 유림계는 유의미한 반대 목소리를 내지 못했다.

셋째, 독립 법인으로서의 조직 분리가 요구되지는 않았으나, 법인 전환 과정에서 학교 운영과 관계된 기존의 사회적 네트워크가 재편된 사례들 역시 존재했다. 동국대의 경우 1963년 정이사 체제로의 전환과 ‘학교법인 동국학원’으로 개편이 거의 동시에 이루어졌다. 성균관대와 유사하게, 최고의결기구였던 평의원회가 폐지되고 이사회가 위상이 강화된 것이 가장 중요한 변화였다. 이로써 식민지기부터 지속된 지역 조직으로부터의 평의원 파견 관행은 완전히 중단되었다. 결과적으로 평의원회를 주 무대로 전개되었던 불교 내 종파 갈등의 영향은 다소 줄어들 수 있었으나, 교단의 입장에서는 전국 불교조직과 학교 재단과의 관계가 느슨해질 우려 또한 제기될 수밖에 없었다. 불교 중앙종단에서는 동국학원에 기부되었으나 소유권은 여전히 전국 사찰에 산재되어 있던 재산들을 일괄적으로 학교법인 명의로 이전, 재산의 집단화를 꾀하면서 독자적 법인 자산을 강화하는 것으로 이에 대응했다(『동국대학교 백년사1』, 272-277).

일부 개신교계 사립대학의 경우 학교 설립과 재정 확보에서 중요하게 작동했던 해외 선교회 및 지역교단과의 관계를 재정립할 필요가 있었다. 외국인 선교사 이사의 비중이 높았던 연세대의 경우, 학교법인으로서의 전환은 1950년대까지 상당 부분 남아있던 선교회의 영향력이 감소하고, 재단 경영에서 한국인 이사 비중이 대폭 확대되는 중요한 계기가 되었다. 연세대 재단은 이사 정수를 15인 이내로 제한하면서, 한국인 이사가 1/2 이상이 될 것을 규정한 「사립학교법」에 따라 종전 이사회 규모를 축소했는데, 1964년 4월 인가된 학교법인 연세대학교 정관은 교파별 이사 파송 구조를 그대로 유지했으나, 선교회 이사의 비중은 대폭 줄었다.⁴²⁴⁾ 1970년대까지 이어진 점진적인 선교회 이

교법인으로 되었으므로 향교재단사업중 성균관대학교의 유지와 동대학의 유지재단에 대한 지원사업을 폐지”하는 법률 개정이 1967년 3월 30일 이루어졌다.

424) 1957년 연희대학교와 세브란스의과대학 합병 당시 인가받았던 ‘재단법인 연세대학교’ 기부행위에서 이사 정수는 15-30명으로, 기관 몫으로는 캐나다연합선교회(1명), 미국북장로선교회(3명), 미국감리교선교회(3명), 대한예수교장로회총회(3명), 미국남장로교선교회(1명), 만

사 축소 과정에서 해외 선교회로부터의 재정지원 역시 차츰 감소하여, 연세대 재단은 1970년대 이후 재정 자립화를 위한 노력을 이어나가야 했다.⁴²⁵⁾ 경북·경남지역 노회 및 선교회들의 이사 파송을 통해 운영되던 계명대학의 경우, 학교법인으로의 전환은 이후 재단 운영과 지역 노회 조직의 관계가 점차 단절되는 중요한 계기가 되었다. 특히 1972년의 정관 개정은 임원 선임 및 정관 변경, 법인 해산 등에서 각 이사 파견단체의 별도 승인을 받도록 한 기존의 조항을 삭제한 것이었다(『계명대학교 50년사 자료집』, 47-50).

(2) 법인 전환과정의 효과: ‘경제적 기여와 통제의 분리’

다양한 방식의 법인 전환 과정에서 발견할 수 있는 한 가지 분명한 추세는 재단의 운영이 기존의 대학 설립·운영에 관여했던 이해관계자 집단의 영향력으로부터 점차 이탈, 상대적 자율성을 획득해나가는 과정이다. 사립대학재단이 인사와 재정, 정체성 등의 측면에 큰 영향력을 행사했던 기존의 외부 사회적 연계로부터 이탈, 절연되면서 하나의 자기영속적(self-perpetuating) 조직으로 변모하는 흐름은 재단의 ‘탈착근화’(disembedding) 현상으로 규정할 수 있을 것이다.

물론 사립대학재단은 법적으로는 하나의 법인 조직으로서 독자적인 권리와 행위능력을 지니고 있었다. 그러나 식민지기 사립전문학교, 또는 해방 이후 사립대학재단의 설립에 필요한 자원 동원 과정은 다양한 행위자들 사이의 연합과 협력, ‘기성회’ 혹은 ‘설립동지회’ 등 지역사회 조직의 활동 등 ‘설립자’ 개인의 역량을 넘어서는 지극히 사회적인 과정을 통해 이루어지는 경우가 많았고, 이 과정에서 형성된 이해관계자 집단의 영향력은 이후 재단 운영구조에도 여러 형태로 반영되었다. 또한 설립 이후 재정난 타개를 목적으로 결성된 ‘후원회’, ‘교우회’ 등의 조직 역시 재정지원을 매개로 재단 운영에 공식적·비공식적 영향력을 행사할 수 있었다. 이러한 외부 이해관계자 집단과의 연계는 재단의 초기 운영에서 경제적 기반 확보에 크게 기여하는 동시에, 재단에 사

주장로교선교회(1명), 동문회(3명)이 배정되어 선교회 파견 이사가 9명이었다. 반면 1964년 변경된 ‘학교법인 연세대학교’ 정관에서 이사 정수는 5-15명으로 축소되었고, 기관 몫으로는 캐나다연합선교회(1명), 미국연합장로교선교회(1명), 미국감리교선교회(1명), 대한예수교 장로회총회(2명), 대한감리교총리원(2명), 미국남장로교선교회(1명), 호주장로교선교회(1명), 한국기독교장로회(1명), 대한성공회(1명), 연세대학교동문회(2명), 총장(1명)이었다. 선교회 몫 이사는 5명으로 줄어든 대신 한국 내 각 개신교 교파의 참여가 확대되었다. 『재단법인 세브란스의과대학 해산인가서류 및 연세대학서류철』(BA0231360).

425) 특히 연세대에 대한 해외 원조의 대부분을 차지하던 차이나메디컬보드와 재미연합재단으로부터의 재정 지원은 각각 1976년과 1978년 중단되었다(『연세대학교백년사Ⅱ』, 278-283).

회적·공적 정체성을 부여했던 핵심 고리로서 기능해왔다.

그러나 이러한 외부 조직들의 영향력은 5.16 이후 군정에 의한 후원회 해산 조치, ‘학교법인’으로의 전환 등을 계기로 점차 감소했다. 특히 「사립학교법」 시행 이후 이사회 중심의 단순한 조직구조 정착은 재단의 운영을 여러 사회적 연계로부터 절연시키는 과정을 가속화하는 효과를 낳았다. 이사회가 다른 외부 조직의 승인이나 견제로부터 보다 높은 자율성을 획득하는 과정은 재단 운영이 설립 및 초기 운영과정의 조직적, 문화적 유산으로부터 탈피하는 과정을 의미하기도 했다.

이러한 사립대학재단 운영의 탈착근화 현상에는 양면성이 존재했다. 단독 의결기구로서 이사회의 위상 강화는 외부 조직이 재단에 미치는 부정적 효과를 줄일 수 있었는데, 특히 종파 조직의 내부 갈등이 대학 운영에도 직접적으로 영향을 미쳤던 동국대와 성균관대의 사례가 그러했다. 문교부의 입장에서 단순한 운영구조는 단기적으로는 복수의 기구 사이의 충돌에서 비롯된 분규가 발생할 소지를 줄이는 동시에, 감독청이 개별 재단에 보다 용이하게 개입, 이를 통제하는데에도 유리한 것이기도 했다. 그러나 탈착근화 현상이 재단의 운영권 행사가 실질적인 경제적 기여라는 부담으로부터 한층 더 뚜렷하게 분리되는 계기가 되었다는 점 역시 분명했다. 제한된 재정적 기여와 외부 조직에 대한 자원 의존에도 불구하고, 이사회가 사실상 독점적 권한을 행사한다는 점이 1950년대 중반 이후 사립대학재단의 정당성 위기의 핵심에 있었다면, 학교법인으로의 전환과 이해관계자 조직의 영향력 감소는 이사회 중심 운영구조를 법적으로 강제함으로써 오히려 ‘출연 없는 지배’를 정상화(normalization)하는 효과를 낳았다.

재단 경영권의 행사가 자산 출연 및 재정적 기여라는 기능으로부터 점차 분리되는 ‘경제적 기여와 통제의 분리’는 이사회가 비대칭적으로 큰 권한을 행사하는 것을 가능하게 했다. 이사회가 집합적으로 행사하는 권한을 보유하는 것은 상당 부분 학생 납입금과 기성회비, 각종 공적 특혜를 통해 조성된 재단 소유의 경제적·상징적 자본에 대한 배타적 통제권의 행사 가능성을 의미했다. 하지만 다른 한편으로 이는 재단법인 조직에 내재된 일반적 특성, 즉 명시적 소유권자가 존재하지 않는다는 구조적 불확실성에서 비롯되는 문제를 극대화시킬 수밖에 없었다(이중기, 2014; 한스만, 2017). 학교법인 경영권의 정당화 근거가 ‘소유주’의 법적 권한 행사는 물론, 실질적 경제적 기여에서도, 내부 구성원들의 민주적 합의제 원칙에서도 기인하지 않는 상황에서, 지배의 정당

성 문제가 이후 지속적으로 제기되었기 때문이다. 특히 단일 경영기구로서의 이사회인 인적 구성을 둘러싼 문제들 - 친인척의 비중, 학교 관계자 및 외부자의 참여 등 - 은 보다 첨예한 쟁점으로 부각되는 경향이 있었다. 본질적으로 인적 구성원이 전혀 인정되지 않는 ‘재단’ 형태의 조직인 학교법인에서 오히려 이사회 인적 특징이 갈등의 초점이 되었던 것, 이것이야말로 ‘학교법인’ 제도 시행 이후 더욱 뚜렷해진 역설적 상황이었다.⁴²⁶⁾

2) 사사화의 다양한 형태들: 개인 지배, 관권 개입, 재벌 경영

이렇게 보면 1960-70년대 주요 사립대학재단에서는 법인 운영권을 이전과는 다른 방식으로 새롭게 제도화, 정당화하기 위한 법적, 경제적, 문화적 실천들이 이어졌다고 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 일련의 실천들의 결과 나타난 사립대학재단 운영구조에서 나타난 경향을 ‘사사화’(私事化, privatization)로 규정하고, 그 여러 양상을 살펴보고자 한다.⁴²⁷⁾ ‘사사화’ 경향은 1960-70년대 상당수 사립대학재단에서 제기된 법인 통제권의 불확실성 및 정당성 문제를 개인 설립자나 경영자, 사기업 등의 사적 권한의 강화를 통해 해결하고자 하는 과정에서 강화되었는데, 이는 몇 가지 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 학교 ‘설립자’의 지위 - 혹은 그 세대 간 계승 - 를 바탕으로 특정

426) 「사립학교법」 개정의 주요 쟁점이 주로 이사회의 인적 구성 원칙 및 그 권한의 범위에 맞추어진 것도 이러한 사정과 관련이 있었다. 본 연구가 다루는 범위 내에서 이사회 구성의 문제는 1969년 사학특감과 연계된 「사립학교법」 개정 논의에서 나타났다. 사학특감 이후 공화당은 「사학 건전화를 촉진하기 위한 학교경영 개혁방안」을 마련했는데, 특히 “설립자의 재단 이사장 및 총장직 겸임 금지, 설립자의 처자 및 친척의 이사진 참여 규제 강화, 이사진 구성에서 설립자교수대표·사회 저명인사·동창회 대표로 이사진 구성 원칙, 교수대표와 동창회 대표로 감사 구성, 총학장 및 전임교수 임면에서 교수회의 권한 확대, 징수금은 모두 학교수입으로 고정” 등 이사회에서 친인척의 참여를 강하게 제한하면서 교원 등 이해관계자 집단의 운영권 참여를 일부 보장하는 내용이었다.

427) 사립대학재단의 ‘사사화’(privatization)는 설립 운영주체가 공공에서 민간으로의 이전되는 현상을 지칭하는 ‘사영화’(私營化) 혹은 ‘민영화’의 의미와 완전히 무관하지는 않으나, 이미 민간 법인에 의해 운영되고 있던 사립대학재단에 대해 이러한 의미의 ‘사영화’ 개념들은 적절치 않다. 또한 명시적 소유권자가 존재할 수 없는 사립대학재단에 대해서 소유권 주체를 기준으로 공/사를 구분하는 ‘사유화’(私有化) 개념의 효용 역시 낮다. 따라서 여기에서는 ‘사사화’ 개념을 1) 학교법인 통제권의 정당화 근거가 학교, 지역사회, 국가 단위에서의 공공적 기여가 아니라, 개인 설립자나 친인척, 사기업 등의 사적·배타적 권리를 통해 정의되고, 2) 그 결과로서 나타나는 특정 사인(私人)의 인적 지배(人治)적 효과를 지칭하는 느슨한 용어로서 사용하고자 한다.

개인의 재단에 대한 전반적 통제권이 공고화되는 경로를 들 수 있다. 비록 「사립학교법」에서는 ‘설립자’의 지위 및 특권에 대해서 어떤 보증도 명문화되지 않았지만, 대학 초기 설립을 주도한 ‘설립자’의 위상은 법인의 정관 규정을 통해서, 또는 ‘설립자’가 재단에 대해 지니는 권한에 대한 사법부의 누적된 판결을 통해서 재확인되었다. 자연스럽게 특정 시점에서 학교법인 내 지배적 영향력을 행사했던 인적 집단들은 재단 지배를 설립자 신화(founder myth)의 구축을 통해 내부적으로 정당화하고자 했다.

이러한 경향은 특히 해방 이후 개인 자산 출연에 크게 힘입어 설립, 이후 카리스마적 설립자-경영자를 중심으로 운영된 사립대학들에서 두드러지게 나타났다. ‘설립자’로서의 상징적 지위를 인정받은 인물들은 총장 혹은 이사장 지위를 지속적으로 점유하거나, 가족 구성원 일부를 학교-재단 경영에 참가시키는 방식으로 재단에 대한 인적 지배를 강화할 수 있었다.

그밖에 지역사회의 공동 노력이나 교계 네트워크를 통해 설립된 사립대학들, 혹은 원 설립자와 이후 시점의 운영자가 교체된 일부 대학 사례에서도 개인적 지배 경향과 ‘설립자 신화’의 재구축 과정이 더욱 극단적으로 진행되는 경향이 있었다. ‘설립자 신화’의 재구성은 1960년대 이후 재단 운영을 사실상 주도했던 그룹이 인적 지배(人治)의 정당성을 확보하는 하나의 수단이었다. 특정 인적 그룹의 지배를 사후적으로 정당화하는 시도들은 종종 정관에 명시되어 있던 학교 설립자 관련 조항을 개정하는 방식으로 이루어졌는데, 이는 ‘설립자’의 지위를 둘러싼 여러 세력 간의 법적 소송으로 이어졌다. 역설적으로 ‘누가 진짜 설립자이나?’라는 질문을 둘러싼 논쟁과 소송을 거치면서, 학교법인 ‘설립자’라는 모호한 지위를 공인받는 행위의 중요성은 점차 더 중요해졌다.⁴²⁸⁾

특정 개인의 인적 지배 경향을 뒷받침하면서, 1960-70년대에 거쳐 이를

428) ‘민립대학’ 형태의 설립 과정을 밟았던 조선대학교의 경우 박철웅이 1963년부터 1980년까지 총장직을, 그의 배우자 정애리씨가 1960년에서 1980년까지 이사장직을 수행하면서 절대적 영향력을 행사했다. 1962년 정관 개정을 통한 ‘설립동지회’ 관련 조항 삭제는 이러한 인적 지배를 정당화하기 위한 방안으로 해석되기도 한다(『조선대학교오십년사』, 64-73). 경희대학 역시 학교 교명 및 정관 변경의 적법성, 학교의 정통성을 둘러싼 법적 소송이 1963년까지 이어졌다(이계형, 2016. 45-51). 소송전이 일단락된 시점인 1963년 이후 조영식의 배우자 오정명이 1980년까지 이사장 직을 수행했다.

계명대학의 경우 1971년 정관 개정을 통해 이사회 구성, 정관 변경 등에서 이사 파견 노획의 승인권이 제한되었는데, 이후 정관 변경의 적법성을 둘러싸고 학교 운영을 주도했던 신태식과 대한예수교장로회 경북노회와의 법적 공방이 진행되었다. 여기에서 1978년 경북노회측이 대법원에서 승소했으나 이후에도 신태식 총장의 영향력은 지속되었다(『계명대학교 50년사 자료집』, 49-52).

영속화하는데 기여했던 것은 가족경영적 경향이었다. 아래의 〈표 5-19〉는 1970년대 중반 시점의 사립종합대학교 중 친인척에 의한 이사장 및 총장직 점유가 나타났던 주요 대학들의 임원(이사장 및 총학장) 선임 내역을 간략히 정리한 것으로, 당시 사립대학재단에 대한 가족경영의 구조를 확인해볼 수 있다. 우선 가족경영적 경향이 본격적으로 출현한 것은 1960년대 초반으로, 임원 겸직에 대한 규제 강화 시점과 일치한다는 점에 주목할 필요가 있다. 한양대와 조선대, 경희대의 사례는 학교 설립을 주도, 이후 총학장직과 이사장직을 겸직하던 인물들이 1960년대 초반 이후 총장직만을 수행하고, 이사장 직위는 배우자에 의해 지속적으로 점유되었다는 점에서 정확히 동일한 양상을 보여준다. 이는 겸직의 금지와 종신이사제 폐지 등에 대한 문교부의 규제를 배우자의 경영 참여를 통해 우회한 경우에 해당한다.

반면 설립자 1세대의 은퇴 시점에서 2세대 구성원의 임원직 승계가 이루어지는 경우 존재했다. 각각 해방 직후 설립된 단국대, 동아대, 건국대, 중앙대는 1960-70년대 ‘설립자’의 은퇴 혹은 사망 시점과 동시에 장남을 중심으로 총장 및 이사장직 승계가 진행되었다. 많은 경우 2세대 임원의 최초 취임 시점 연령은 30대로 젊은 편이었다. 비록 이들 중 대부분이 각종 학력자본의 보유자였다고는 하나, 실질적으로는 ‘설립자’ 지위의 세습 형태였다.⁴²⁹⁾ 요컨대 가족경영 경향은 특히 1970-80년대 이후 재단 경영권의 2세 상속 형태로 더욱 분명하게 나타났다. 설립자의 의지에 대한 지속적인 참조를 통한 ‘카리스마적 지배’의 경향이 재단의 근본적 조직 원리의 한 측면이라면, 이것은 ‘세습제’ 형태의 지배와도 친화성이 있었던 셈이다(Adloff, 2010; Weber, 1978).⁴³⁰⁾

둘째, 정부·관료기구 및 통치 엘리트들의 직접적 개입을 통한 사립대학재단 운영의 사사화 형태가 존재한다. 이는 각종 인허가권을 독점한 정부의 개입을

429) 고려대의 경우 1960-70년대 ‘설립자’의 직계가족을 중심으로 한 가족경영이 두드러지지는 않았으나, 1971년부터 동아일보 사장직을 맡던 김상만(金相萬)이 1980년대 이후 이사장직을 수행했다. 송실대의 경우 송실교우회와 장로교 총회, 선교회 등의 파견을 통해 이사회가 구성되어 개인 지배적 경향이 강했다고 하기 어렵다(『송실대학교 90년사』, 404-406). 그러나 그가 경영하는 일신방직(日新紡織) 주식을 출원, 재단 운영을 주도한 김형남(金瑩楠)의 아들들이 기업 승계와 함께 송실재단 이사장직에도 참여했다. 외부 후원기업의 가족경영적 성격이 재단 임원 구성에 반영된 경우였다.

430) ‘설립자’에서 2세대로의 상속 과정에서 장남을 중심으로 한 직계비속이 중심이 되는 경향은 한국 재벌그룹의 2세 승계 과정과 대단히 유사하다. 한국의 가족구조 및 가산(家産) 개념의 독특성이 1970-90년대 재벌 그룹의 장자 승계적 경향과 맺는 관계에 대한 분석은 장덕진(2001)을 참조. 1980년대 사립대학재단에서의 가족경영 구조 및 상속 과정이 각 세대 별로 전개되는 양상은 그 자체 객관적 현상으로 분석될 필요도 있을 것이다.

통해 기존 운영자들로부터 학교재단 운영권을 특정 사인(私人)에게로 이관하면서, 이들의 사적 지배를 보장해주는 방식이었다. 법적 소유주가 없다는 재단 조직의 특성을 활용하여 운영권에 개입한 뒤, 이를 새로운 설립자 신화의 창설을 통해 정당화하는 방식이었다. 특히 집권여당인 공화당 및 정재계 인사, 통치 엘리트들이 이러한 과정의 수혜자가 되는 경향이 있었다.

가장 대표적인 사례는 대구대학교와 청구대학의 통폐합을 통해 1967년 설립된 영남대학교의 사례다. 이후락(李厚洛) 중앙정보부장에 의해 주도된 영남대 설립과정은 ‘사카린 밀수사건’을 계기로 이병철이 경영에 참여했던 대구대를 헌납받고, 청구대학을 통폐합하는 형태였다. 설립 이후 운영재단인 ‘학교법인 영남학원’은 이동녕(李東寧), 신현확(申鉉確), 김성곤, 서정귀(徐廷貴) 등 공화당 관계자들에 의해 주도되었다. 1967년 12월 처음 열린 이사회에서 “우리는 박정희 씨를 우리의 법인과 학교의 최고 지도자, 교주(校主)로 모시고, 그 지도를 받고 그 지도에 따를 것을 굳게 결의하는 바이다”의 내용이 포함된 결의문을 만장일치로 채택한 것은 동 재단의 성격을 상징적으로 보여준다. 1980년 박근혜(朴槿惠)가 이사장에 취임한 이후의 재단 정관은 “이 법인은 교주 박정희 선생의 창업 정신을 이어받는다”는 조항을 명시했다.(『영남대학교오십년사』, 271-282; 김정인, 2018: 188-190; 윤지관, 2016).⁴³¹⁾

431) 그밖에 기존 재단의 재정난 등으로 새로운 경영자를 물색하는 과정이 관권과 연결된 특정 집단에게 유리하게 작용하는 경우가 존재했다. 1960년대 이후 제자리를 잡지 못했던 해인대학(이후 마산대학)의 경영권은 경남지역 실업가 이명조를 거쳐 1970년부터 청와대 경호실장 출신 박종규(朴鐘圭)가 맡게 되었다. 원주대학을 운영했던 학교법인 청암학원에 1972년 관선 이사로 파견되었던 김문기(金文起)는 이후 1974년 이를 ‘학교법인 상지학원’으로 개편, 상지대학을 설립했다. 여기에는 당시 문교부장관 민관식(閔寬植)의 비호가 존재했음이 지적되어 왔다(이수인, 2000: 93).

〈표 5-19〉 주요 사립종합대학 역대 임원 선임과 가족경영적 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) 박홍렬(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) 채병목(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)				

학교(법인명)		1940년대	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대
동아대학교 (학교법인 동아학숙)	총장/학장	정기원(47~)	정재환(53~59) 정재환(59~)* (동아대학교)	정재환	정재환(~75) 정수봉(75~)**	정수봉(~79)
	이사장	정재환(47~)*	정재환(~60)	김경준(60~)	김경준(~75) 정재환(75~76) 김경준(78~)	김경준(~84) 강안희(84~90)
	비고	*정재환(1906~1976), **정수봉(1928년생/ 정재환의 장남)				
고려대학교 (학교법인 고려중앙학원)	총장/학장	현상윤(46~50)	유진오(52~)	유진오(~65) 이종우(65~70)	김상협(70~75)*** 차락훈(75~77) 김상협(77~)	김상협(~82) 김준엽(82~85) 이준범(85~89)
	이사장	김성수(29~)*	김성수(~55) 이활(55~)**	이활	이활	이활(~82) 김상만(82~94)****
	비고	*김성수(1891~1955), **이활(1899~1982/ 김성수와 사돈 관계), ***김상협(1920년생/ 김성수의 조카), ****김상만(1910년생/ 김성수의 장남)				
승실대학교 (학교법인 승실대학)	총장/학장	-	한경직(54~58) 김성락(58~)	김성락(~64) 고병간(64~66) 김형남(67~)	김형남(~72) 이한빈(73~77) 고범서(77~81)	강신명(82~85) 김치선(85~89)
	이사장	-	배민수(53~57) 김형남(57~)*	김형남(~67) 한경직(67~70)	타요한(71~72) 김형남(73~78) 김창호(78~81)**	강신명(81) 서길모(82~84) 김영호(84~88)***
	비고	*김형남(1905~1978), **김창호(1935년생/ 김형남의 장남), ***김영호(1944년생/ 김형남의 차남)				

- 주: 학교명 및 법인명은 1975년 당시 기준/ 인물 옆 괄호는 재임 시기

- 출처: 각 학교 대학사 및 홈페이지 역대 임원정보 참조

셋째, 재벌 대기업들의 사립대학재단 경영 참여 역시 두드러진 현상이었다. 1960년대 중반 이후 재벌 대기업들은 경쟁적으로 재단을 설립, 문화·사회사업 영역에 진출하기 시작했는데, 사립대학 운영 역시 점차 중요한 사업으로 인식되었다. 1960년대 대기업의 사립대학 경영 참여는 주로 재정난에 처한 대학 재단의 운영권을 재벌 측에서 인수하는 경로가 주를 이루었다, 삼성그룹은 1965년 이병철(李秉喆) 회장의 사재 출연과 삼성문화재단 설립을 통해 문화사업 영역에 진출했던 것을 전후로, 1964년 대구대학 이후, 1965년 이후 성균관대학교 운영에도 참여했다. 이후 삼성문화재단을 통한 삼성그룹의 성균관대학 경영은 1977년까지 이어졌다.⁴³²⁾ 베트남 전쟁과 공기업 민영화를 계기로 1960년대 급성장한 한진 그룹이 4.19 이후 1968년까지 관선이사 체제로 운영되어 오던 인하공과대학 경영권을 인수한 것도 주목할 만한 사례다. 한진 그룹의 대학경영은 이후 대한항공이 국립 항공대학을 인수, 민영화하면서 한층 확대되었다(『인하50년사 상』, 139-144; 158-160).⁴³³⁾

재벌 대기업의 대학 경영 참여에는 뚜렷한 명암이 존재했다. 여타 재단에 비해 압도적인 자본 동원 능력이 있었던 재벌 대기업의 대학 인수는 단기간에 법인 자산을 확충하면서 대학 재정난을 해소할 수 있는 방법의 하나였음은 분명했다. 그러나 재벌 대기업의 경영 참여를 통해 대학재단이 총수 일가가 막대한 영향력을 행사하는 유사-계열사로 편입되는 현상에 대한 논란 역시 당시부터 적지 않게 제기되었다. 특히 1970년대 중후반 대기업의 문화재단 설립

432) 삼성문화재단과 성균관대학재단 측의 합의에 따르면 삼성문화재단은 1억 원 상당 주식의 기본자산 기증과 1억 5천만원 상당의 시설 건축비, 연 5천만 원 상당의 경상비를 부담하는 대신, 기존 이사 9인을 15인으로 증원, 그중 6명에 대한 지명권을 확보했다. 그러나 이병철 회장이 1966년 이후 이사장 직을 수행하고, 삼성문화재단 임원, 제일모직 사장 등이 이사로 참여하면서 재단 운영권을 사실상 인수한 것에 가까웠다. 1968년에는 이사 정원 역시 12인으로 축소되었다. 이창희, 이맹희, 이진희 등 2세 그룹의 이사진 참여 역시 주목할 만하다(『성균관대학교사』, 440-445, 766-768). 성균관대 사업은 1965년 당시 10억 여원 규모로 설립된 삼성문화재단 사업에서 상당히 높은 비중을 차지했다.

기존 유림계의 반발이 없지는 않았다. 특히 설립 당시 출연자 이석구의 아들이자 당시 이사였던 이능우, 전 이사 이흥세(李興世) 등을 중심으로 ‘재단법인 성균관 환원투쟁위원회’가 결성, 삼성의 출연이 ‘혈값’이며 학교법인 운영권을 다시 성균관으로 환수해야 함을 주장했다. 그러나 장기적 내분을 겪은 유림계의 취약한 역량과 더불어, 이미 학교재단에 대한 권한을 대부분 상실한 상황에서 이러한 저항은 무기력했다. “삼성재단서 성대 인수에 나서, 유림대표들은 혈값이라 반발”, 『동아일보』 1965.9.28.

433) 그밖에 중화학 공업화 이후 재벌 대기업이 직접 공과대학 중심의 사립대학을 설립·운영하는 경우 역시 존재했다. 현대그룹에 의한 1970년 울산공과대학의 설립이 대표적이다. 그밖에 5.16 쿠데타에 참여한 박창원(朴昌源)의 ‘학교법인 유신학원’이 설립한 아주공과대학이 1977년 ‘학교법인 대우학원’에 인수되면서 대우그룹 역시 대학 운영에 참여했다.

이 총수 일가의 계열사 우회 지배 및 조세 회피, 위장 상속의 수단으로 활용되는 경향이 문제화되면서 재벌 대기업의 대학재단 경영 역시 그 정당성을 인정받기 쉽지 않았던 것이다.⁴³⁴⁾ 재벌의 사립대학 경영이 경제적 독점에 대한 비판을 회피하기 위한 정당성 확보의 수단이라는 비판과 함께, 학교법인 재단을 매개로 한 재벌 대기업의 사적 이익추구에 대한 의혹 역시 지속되었다.⁴³⁵⁾

전체적으로 종합해보면, 사사화 경향은 학교법인으로의 전환 이후 조직 운영구조를 설정하는 과정에서 나타났던 하나의 주된 흐름에 가까웠던 것으로 판단된다. 재단법인 제도에 고유한 설립자 중심적 특징은 학교법인 제도에서 지양(止揚)되었던 것이 아니라, 1960-70년대 재단의 사사화라는 형태로 변형, 지속되었다. 재단 운영과 관련되어 있던 기존의 공적 조직과 네트워크가 소거된 상황에서, 학교법인의 운영권은 ‘설립자의 고유권한’으로, 때로는 ‘사학의 자율성’이라는 명분으로 방어, 정당화되었다. 특정 개인의 사적 권리 주장을 통한 재단 운영권의 정당화는 재단 설립과정의 사회적 성격, 자산 전환 및 조세 부담에 대한 공적 혜택을 통한 육성의 역사적 경험과 기억을 삭제하는 의미를 지녔다.

물론 이러한 사사화된 사립대학재단 운영구조는 개발연대의 대학 운영 환경에 대한 합리적 적응의 산물이라는 측면도 있었다. 특히 대학에 대한 막대한 초과진학수요가 존재하고, 학교의 양적 팽창에 핵심적인 학과 증설 및 재편에 대한 인허가권이 정부 당국에 독점되어 있는 상황에서, 중앙집권적 의사결정 구조는 당국과의 신속한 협상과 급속한 내부 조직 개편에 따른 대학 내 반발을 무마하는데 유리할 수 있었다.⁴³⁶⁾ 그런 점에서 1960-70년대 사립대학재단의 사사화된 운영구조는 재벌그룹이 총수 일가를 중심으로 한 지배구조를 통

434) “문화재단 내세운 부조리에 브레이크”, 『조선일보』 1975.12.10. 특히 삼성문화재단은 그룹 산하 공익재단에 대한 주식 증여가 재벌 경영의 2세 상속 및 상속세 회피 수단으로 활용한 대표적인 사례였다(참여연대경제민주화위원회, 1998: 36-38).

435) 삼성이 1977년 성균관대에서 철수한 데에는 캠퍼스 이전 계획 및 정관 개정을 통한 삼성 이사 파견 확대에 반발, 학내 분규가 일어난 것이 계기가 되었다. 특히 이 과정에서 삼성의 실제 약정 출연 약속 위반 및 학교법인 소유 부동산의 삼성 계열사로의 헐값 매각 등에 대한 의혹이 제기되면서 공방전이 이어졌다. 사안의 진위에 대한 판단과는 별개로, 재벌 대기업 특유의 의사결정 구조가 대학 경영과 결부되었을 때 사회적 정당성 문제에 매우 취약하다는 점을 다시 확인시켜준다. “12년 만에 손든 기업적 타산”, 『동아일보』 1977.10.6. 삼성의 경영 철수 이후 관선이사 체제로 운영되던 성균관대 운영은 1979년 영남대 초대 이사장이었던 이동녕의 신흥재벌 봉명(鳳鳴)그룹으로 넘어갔다.

436) 예컨대 한양대학교의 종합대학 승격 및 1967년 의과대학 신설 과정에서의 당국과의 협상 과정과 학내 반발을 무마하는 과정에 대한 김연준의 회고는 등록금에 의존한 급속한 학교 규모 팽창 과정에서 대학 내부자들의 반발이 없지 않았음을 잘 보여준다(김연준, 1999: 248-253).

해 정부와의 협상과 차관 획득, 급속한 사업 재편을 꾀했던 것과도 유사한 측면이 있었다(이주호·박정수, 2000: 147-150; Chang, 2019: 41).

그러나 개인지배 혹은 가족적·세습적 지배, 재벌 대기업의 영향력 등 다양한 형태로 나타났던 사사화된 재단 구조는 여러 취약성 역시 안고 있었다는 점도 분명했다. 재단 이사회가 가진 외부 환경과의 조정 및 지원 확보 기능을 염두에 둔다면(Middleton, 1987), 이사진의 구성원을 제한하면서 개인·가족경영적 성격을 강화하는 것은 특정 개인의 권한을 극대화하는 것에는 유리했으나, 재단 전체적으로는 비효율성을 지녔다(Bae et al, 2012). 무엇보다 제한된 민주적 통제와 견제는 각종 형태의 사적 유용이 일어나는 데 유리한 조건을 제공했다(이한우, 2015: 87-90; Bae et al, 2012). 따라서 대학의 규모가 점차 빠르게 확대되었던 1960-70년대에 사립대학재단 운영을 둘러싼 정당성 문제는 점차 심화되는 경향이 있었다. 유신체제하의 물리적 억압이 이러한 문제가 표면화되는 것을 막아줄 뿐이었다.

이런 상황에서 1979년의 10.26 사태가 터졌고, 어용교수와 ‘족벌(族閥) 사학’을 규탄하는 사립대학에서의 분규가 다시 한번 전국적으로 이어졌다. 신군부의 압력 속에 한양대, 경희대, 조선대 등의 주요 대학 총장과 이사장들이 줄줄이 사표를 제출하는 모습은 4.19 이후 역사의 반복과도 같았다(손인수, 1999: 150-163). 1980년의 신군부의 ‘7.30 교육개혁조치’, 학교재단 분규 문제의 해결을 명분으로 했던 8월의 「사학운영쇄신 기본시책」 조치의 발표와 함께, 1980년대 ‘대학 대중화’ 시대도 본격적인 막을 올렸다.

6장. 결론

1. 연구의 결론

여기에서는 본론의 내용을 바탕으로 서두에서 제기했던 발견적 성격의 질문들에 대한 답을 제시한다. 또한 이를 바탕으로 한국 사립대학재단 구조의 기원 및 역사적 형성에 대한 몇 가지 명제들을 도출해보고, 그로부터 제기될 수 있는 함의를 살펴보고자 한다.

1) 첫째, 대학을 포함한 사립 고등교육기관의 설립·운영을 재단법인 형태로 한정하는 것은 국공립(관립) 기관 설립과 재정지출이 제한적이었던 개발주의적 교육체제에서, 민간 자원을 동원, 관리하기 위한 기획의 산물이었다. 그리고 본 연구에서는 그 기원을 식민지 교육체제에서의 일본 법제 이식에서 찾았다. 이는 일본의 후발 자본주의 발전과정에서 제한된 관·공립 고등교육을 보완하며 빠르게 팽창했던 사학을 관리하기 위해 고안된 법제를 식민지에도 사실상 그대로 이식한 것이었다. 이러한 일본적 제도는 비록 본국과 제반 조건은 달랐으나, 제한된 관립 고등교육과 경쟁하며 확대된 민간 사학을 제도적으로 규율할 필요가 있었던 식민지 교육행정에서도 비교적 쉽게 이식, 착근되었다. 1920-30년대 이후 사학 부문의 규모 확대과정에서도 재단법인 제도는 조선 총독부의 규제 수단으로 더욱 폭넓게 활용되었다.

사립 고등교육기관의 설립자를 ‘재단법인’ 형태로 한정하면서 각종 인허가 정책을 통해 이를 관리했던 식민지 교육법제의 틀은 해방 이후에도 사실상 동일한 형태로 유지되었다.⁴³⁷⁾ 따라서 미군정기부터 1950년 초반까지 경쟁적으로 진행된 사립대학 설립은 역시 재단법인 제도에 기초하고 있었고, 사립대학

437) 일본에서는 1911년 개정 「사립학교령」과 1918년 「대학령」, 1949년 「사립학교법」 등 19145년 이전과 이후의 사립대학 법제를 하나의 연속적 관점에서 고찰하는 연구가 다수 이루어진 바 있다. 그러나 한국에서는 1945년 이전의 사립전문학교 법제를 주로 식민주의 교육정책의 관점에서 파악함으로써, 해방 이후 출현한 사립대학 제도의 식민지적 기원에 대해 본격적으로 주목하지 못했다. 그러나 본 연구의 결과는 미군정기 사립대학 제도 형성은 식민지기 이식되었던 일본적 고등교육 제도의 잔존, 변형을 통해 더 잘 이해될 수 있음을 보여준다.

부문은 빠르게 확대된 교육 수요를 흡수하며 팽창했다. 1960년대 국가 주도의 개발주의 정책하에서, 사립대학재단은 「사립학교법」을 통해 ‘학교법인’으로 전환, 관리되었으나, 이 역시 기본적으로는 재단 형태의 조직을 지속적으로 활용한 것이었다. 요컨대 제한된 관립·국립·공립 고등교육 부문을 양적으로 압도했던 사립 부문을 재단법인 제도를 통해 관리하는 것은 식민주의에서 개발주의 시기를 관통하면서 일관되게 유지되었던 구조였다.

결국 본 연구에서 다룬 1910년대에서 1970년대까지의 장기적 시기는 한국(및 일본)의 독특한 ‘재단법인형 사립대학’의 기원과 형성, 제도화라는 관점에서 살펴볼 수 있을 것이다. 특히 주목할 것은 사립대학 설립·운영에서 재단법인 제도를 활용했던 것은 대학 특유의 자치적 요소와 학문적 자율성에 대한 고려와는 큰 관계가 없었다는 점, 오히려 사립대학의 자체 재원 확보 및 효율적 관리를 통해 국가 재정을 절감하고자 하는 목적이 컸다는 점이다. 결과적으로 나타난 것이 대학의 ‘설립주체’인 재단만을 법인으로 하고, 대학은 법적 자율성을 지니지 못한 채 재단 산하의 ‘영조물’이 된다는 기본 구조였다(손창완, 2016).⁴³⁸⁾ 이러한 제도적 틀에서 정부의 사립대학정책의 핵심은 사적 재단법인을 관리하면서도, 이들이 지속적으로 사립대학을 설립, 확장할 수 있는 유인을 제공하는 것에 맞추어졌다.

2) 둘째, 사립대학재단에 대한 공적 관리정책의 범위(scope)는 점진적으로 확대되었던 반면, 그 강도(degree)는 하위 영역에 따라서 불균등하게 증가했다. 이는 ‘재단법인형 사립대학’의 고유한 문제에 대응하는 과정에서 전반적인 규제범위가 확대되는 가운데, 사학재단의 핵심적 이해관계와 관련된 사안에 대해서는 국가의 양보와 타협이 이루어졌던 결과였다.

2-1) 식민지기 이식된 일본의 재단법인 법제는 기본적으로 재단법인의 사적 성격을 폭넓게 인정하면서, 특히 재단의 인사 및 재무의 영역에 대해서는 재량의 영역으로 남겨놓는 경향이 있었다. 본문에서는 ‘사립학교’에 대한 규제와

438) 관립·국립대학 역시 이러한 측면에서는 크게 다르지 않았다. 전전의 관립 ‘제국대학’ 역시 국가의 수요에 부응하는 학술기관으로서 독자적 법인격이 부여되지 않았고, 제국대학 교수진은 단지 ‘관행’으로서 자치적 권한을 확보했을 뿐이다(정준영, 2011). 대학이 국가에 부속된 영조물로 관리되는 방식은 1945년 이후 일본과 한국의 ‘국립대학’에서도 그대로 유지되었으며, 여기에 변화가 나타난 것은 2000년대 이후 국립대 법인화 정책을 통해서였다(이향철, 2007). 결국 국립과 사립을 불문하고 ‘대학’이 독자적인 법인격을 가지지 못한 채 특정 설립주체에 부속된 ‘영조물’, 즉 시설로서의 성격만을 지녔다는 점이야말로 20세기 일본과 한국 대학제도의 가장 중요한 특징 중 하나일 것이다.

‘재단법인’에 대한 규제가 별도의 법제를 통해 이원적으로 이루어지는 가운데, 후자에 대한 규제 수준이 상대적으로 느슨했다는 점에서 이를 ‘이원적-비대칭적 규제체제’로 명명했다. 그런데 ‘재단법인형’ 사립 고등교육기관은 민간 자원의 동원을 통해 교육기회를 빠르게 확대하는데는 유리했으나, 재단과 학교 운영에서 ‘설립자’의 과도한 영향력과 영리주의적 경영이 야기하는 문제를 지속적으로 발생시킨다는 측면에서는 약점을 안고 있었다. 이는 사립 고등교육 부문이 전체 교육체제에서 차지하는 중요성이 커질수록, 더욱 중요한 사회적 문제로 대두되었다. 특히 한국에서는 해방 이후 1950년대 중반까지 사립대학의 영리 지향적 경영, 설립자 중심 경향을 규제하는 문제가 두드러지게 나타났는데, 이때도 재단법인의 사적 성격을 폭넓게 인정하는 식민지 재단법인 법제가 효력을 유지하면서 국가의 규제 권한을 제한하는 효과를 낳았다.

정치군사적으로는 단절적 변화가 잇따른 시대였던 1940년대 전시체제기부터 1963년 「사립학교법」 제정까지의 기간은 재단법인 제도의 사적 성격을 지양(止揚)하기 위한 규제 필요성이 하나의 문제설정으로 반복적으로 등장했다는 측면에서는 연속성을 지녔다. 전시 총력전체제가 본격화되면서 조선총독부는 본국의 법제 개혁 논의를 참조하면서 사립전문학교재단의 인사 및 소유권적 영역에 대한 개입을 강화해갔다. 이를 계기로 국가기구가 행사하기 시작한 사적 재단법인에 대한 규제 권한은 미군정기 문교부에서도 그대로 이전되면서, 우파 엘리트 집단의 헤게모니 강화 수단으로 활용되었다. 사립대학재단을 특별법인으로 전환, 공적 성격을 강화한다는 기획은 한국에서는 1950년대 중반 이후 본격적으로 제기된 이후, 4.19와 5.16을 거치는 국면에서 첨예한 쟁점으로 부상했다. 1963년 「사립학교법」 제정과 ‘학교법인’ 제도의 시행은 재단법인 제도의 공적 성격을 강화하기 위한 제도개편 과정에서 이어졌던 국가권력과 사학재단 사이의 줄다리기가 비로소 일단락되었음을 의미하는 것이었다. 본문의 내용을 바탕으로 각 영역별 사립대학재단에 대한 규제 범위의 변화를 도식화한 <표 6-1>에서 보듯, 「사립학교법」 제정을 전후로 사립대학재단에 대한 명시적 규제 범위도 비약적으로 확대되었다.⁴³⁹⁾

439) 특히 재단법인 이사회에 대한 규제 확대는 국가권력과 사립대학재단 사이의 가장 첨예한 대립이 나타났던 영역이었다. 전시체제기에 종신이사 및 상속제에 대한 제한과 함께 부분적으로 시행된 관(官)의 재단 이사 취임 인가 및 해임권은 미군정기 이후에도 포기되지 않았는데, 이것이 법제화되면서 국가의 권한으로 기정사실화된 것은 1964년 「사립학교법」 개정을 통해서였다. 앞서 보았듯 이 과정은 사립학교 부문의 대단히 강한 저항을 수반했다.

대상	세부 영역	쟁점들	1910년대	1920-30년대	1940년대	1950년대	1960년대	1970년대
소유 (ownership)	법인 유형	- 학교 설립주체를 재단법인 형태로 제한 - 특수법인 제도로 별도 규율 여부						
	설립자 지위	- '설립자'의 지위 제한(임원 종신제, 상속제) - 법인 해산시 잔여재산 설립자 귀속 제한						
	공적 관리체제	- 당국의 이사 파견 - 관선 임시이사 파견						
통제 (control)	법인 운영기구	- 임원 임면에 대한 정부 인허가권 - 이사진의 인적 구성/ 친족이사/ 임기 제한 - 평의원회 등 기타 운영기구 제한 - 외부 관여조직의 사전 동의권한 제한						
	재단-대학 관계	- 이사(장)/총학장/교원 등의 겸직 관련 규제 - 이사회의 학교 예산 집행권 제한 - 학교 구성원의 의결 및 심의 권한 제도화						
	자산운용	- 설립 인허가 기준 설정 - 회계제도 및 예결산 양식 규제 - 수익용 기본재산 및 수익사업체 운영 규제 - 법인의 자산 전입 의무						
	감사	- 내부/외부 감사 제도화 여부 - 정부의 감사 권한						
	재정지원	- 공적 재정지원 시행						
	조세 지출	- 재단 수익사업 면세 - 기부금에 대한 손금 삭입						
재정 (funding)	가격 통제	- 납입금 책정액 관련 규제 - 학생 납입금 명목 규제						

〈표 6-1〉 사립대학재단에 대한 관리 범위의 변화 양상

- 주: 점선은 예규/명령 수준, 실선은 법령 수준의 규제

사립대학재단에 대한 공적 규제 범위의 확대는 식민지기 조선총독부의 법인 행정으로부터 출발한 국가권력의 ‘공적 자본의 독점’(monopoly of public capital)이 점차 강화되는 과정으로 해석될 수 있다(부르디외, 2005: 240). 그러나 이러한 과정은 점진적-진화적이라기보다는 서로 결을 달리하는 우발적 사건들과 행위자간 경합을 통해 진행되었다. 초기 미군정 관료들의 냉전 자유주의적 개입, 4.19 혁명 이후 전국적으로 확산된 학원분규에 대응하기 위한 비상조치들, 5.16 쿠데타 이후의 권위주의적 행정 등이 특히 그 전환적 계기였다. 특히 전쟁과 혁명, 쿠데타 등의 ‘예외상태’적 조건이 규제 확대에 결정적이었다는 점은 사적 재단법인의 영역에 국가권력이 개입해 들어가면서 공적 개입 권한을 제도화하는 것이 상당히 까다로운 과제였음을 방증한다.

2-2) 그러나 관리정책 범위의 점진적 확대와는 별개로, 그 강도(degree)는 각 영역별로 불균등하게 발전했음에도 주목해야 한다. 새로운 공적 규제 항목의 신설과 그것의 실제 적용은 첨예한 경합을 통해 이루어졌는데, 이 과정에서 사립대학재단은 전체 대학체제에서 차지하는 구조적 지위에서 비롯되는 발언력을 적극 활용하여, 자신들의 집합적 이해관계를 반영시키고자 했다. 정부 규제의 실질적 강도 역시 이러한 협상을 통해 조정되었다.⁴⁴⁰⁾

해방 이후 정부 규제범위가 전반적으로 확대됨에 따라 사립대학재단 사이의 협상과 조정 역시 더욱 활발히 전개되었다. 사립대학재단의 자산규모 및 수익재산의 기준, 등록금 책정의 권한 등 경제적 이해관계가 걸린 사안은 가장 첨예한 문제였다. 농지개혁과 한국전쟁 국면에서 사립대학재단이 연합조직 결성을 통해 정부를 적극적으로 압박하면서, 자산 전환 및 보상, 법인세 감면 등에 대한 상당한 혜택을 획득한 것이 한 예였다. 이러한 타협과 이해관계 조정은 규제 시도가 본격화된 1950년대 중반 이후 시점에서 더욱 명확히 드러났다. 1955년 「대학설치기준령」 시행, 1965년 「대학학생정원령」 시행 이후 납입금 책정에 대한 양보와 규제 완화에서도 보듯, 정부의 규제 강화는 재단의 경제적 이해관계에 대한 상당한 양보를 수반했다.⁴⁴¹⁾ 법적 규제 기준과 실제 현실

440) 국가권력과 민간 재단사이의 협상과 이해관계 조정(bargaining)은 조선총독부의 식민지 행정에서도 예외는 아니었다. 물론 전시체제기로 접어들며 이러한 여지는 점차 축소되었고, 재단의 경영 및 인사에 대한 초법적인 개입 역시 빈번히 이루어졌다. 그럼에도 사립전문학교의 지속적 경영을 위한 재정적 측면의 배려가 전무했다고 할 수도 없었다.

441) 또 다른 사례는 재단 이사회 구성에 대한 규정에서 발견된다. 이사회의 인적 구성, 임기 등에 대한 규제는 점진적으로 강화되는 경향이 있었지만, 일정한 타협과 양보가 부재한 것은 아니었다. 예컨대 1963년 「사립학교법」은 친족 이사의 비중을 1/3 이내로 제한했는데, 이는 1950년대 「사립학교법」 구상 당초 친족 이사를 불허한다는 초안

사이의 괴리도 커지면서, 일종의 이중 기준이 적용되는 경향 역시 커졌다.

이러한 규제 강도의 불균등한 발전은 개발주의 체제의 산물이었다. 국가가 고등교육 부문에 대한 공적 재정지출을 최소화하면서 민간 재단의 기능에 의존할 수밖에 없는 상황에서, 재단의 경제적 측면을 강도 높게 규제하는 것은 쉽지 않았고 오히려 많은 경우 이에 대한 유인을 제공해야 했다. 재단 임원 구성 및 친인척 이사 참여에 대한 규제 역시 대단히 느슨한 방식으로 이루어지면서, 재단 이사회에서 경영자의 사적 재량권 역시 강화되는 경향이 있었다. 따라서 명시적 규제범위의 확대만을 근거로 1960년대 이후 권위주의 국가의 관계적 통제가 사립대학을 압도했다고 하기는 어려운 측면이 많다. 오히려 실제로 관찰되는 것은 전면적인 통제라기보다는, 각종 공식적/비공식적 수단을 통해 사립대학재단의 이해관계를 보존, 관리하는 기제들이었다.⁴⁴²⁾

3) 셋째, 설립주체에 따라 다양하게 제도화되었던 재단 운영구조는 정부 규제 강화, 특히 1963년 「사립학교법」 시행을 전후로 '강제적 동형화'를 겪었다. 이러한 수렴 과정은 기존 재단의 특징에 따라 다양한 방식으로 나타났으나, 외부 이해관계자들의 관여를 배제하고 이사회를 위상을 공고화함으로써 재단법인 조직의 탈착근(disembedded)된 속성을 강화했다.

식민지기 재단법인 법제의 느슨한 규제 속에서, 사립전문학교 재단의 설립자들은 자원동원 과정에 따라 다양한 형태로 운영기구를 설정할 수 있었다. 특히 여러 사례에서 두드러졌던 것은 다양한 관계자 간의 수평적 협력과 연합이다. 이러한 협력 구도는 재단 '기부행위' 및 운영기구 설정에도 반영되었는데, 연합에 참여한 집단 간의 의무와 권한의 배분이 요체였다. 특히 '민립형'으로 분류될 수 있는 사례들, 혹은 교단 지역조직의 협력을 통해 설립된 재단에서는 '평의회'가 최고의결기구로 기능하며 이사회 권한을 제한했다. 복수의 '설립자' 및 이해관계자의 수평적 연합이 평의회를 통해 제도화되는 양상은 식민지기 재단법인 운영구조의 다양성을 명확히 보여준다.⁴⁴³⁾ 식민지기

에 비해서도, 2인 이상의 친족 임원을 불허했던 1961년 「교육에관한임시특례법」에 비해서도 한층 후퇴한 내용이었다.

442) 식민지기 재단법인 규제는 법제상의 명시적 규정 자체는 느슨한 대신 그 식민당국의 재량권과 비공식적, 초법적 압력을 통해 작동하는 측면이 강했다면, 1960년대 이후에는 대단히 세세한 공식적 규제 조항들이 마련되었으나 그 실제 적용은 선별적으로 이루어졌고, 광범위한 예외지대가 설정되었다. 이러한 법적 기준과 현실 사이의 괴리에서 관의 자의적 행정조직의 가능성 역시 커졌다.

443) '이사회'가 집행기구로, '평의회'가 최고의결기구가 되는 이러한 관행은 당시 설립된 일부 재단법인 조직을 '재단'적 요소와 '사단'적 요소가 공존했던 혼종적 조직으로 볼

사립전문학교에서는 재단 구성을 개인이 주도하는 사례가 오히려 제한적이었다(〈표 6-2〉 참조).

	연합형 (confederate)		법인통제형 (corporate)		개인/가족형 (individual/ familial)
	교단 연합	민립형	교단	기업	
‘설립자’ 형태	교단 연합을 통한 공동 설립	대중적/지역사회 모금을 통한 공동 설립	교단 내부 출연을 통한 설립	재벌 대기업의 독자재단 설립/ 출연 통한 인수	개인 출연
초기 운영기구 형태	공동 설립자들의 출연에 비례한 이사회 구성 (연희, 세브란스)	‘평의원회’ 중심 의결구조(보성) 다액 출연자 중심 이사회 구성(대구) ‘설립동지회’의 참여(조선)	교단 내 지역조직을 중심으로 ‘평의원회’ 구성	재벌 총수를 중심으로 이사회 구성	설립주도자 및 가족 중심의 이사회 구성
주요 쟁점	교단 간 협력구도의 지속 본교 선교회와 현지 학교의 권한 갈등	이사회와 평의원회의 관계 ‘공동설립자’ 간의 권한 배분 ‘민립’ 정체성의 사적 전유 가능성	교단 내부협력 중앙기구의 권한 및 출연 강제	대기업의 대학에 대한 영향력 재단을 통한 기업 이해관계 확보	‘설립자’ 개인의 영향력의 제한 가족 지배적 경향의 정당성
대표 사례	연희전문학교, 세브란스 의학전문학교 (後연세대)	보성전문학교 (後고려대)	중앙불교전문학교 (後동국대)		
	연세대학교 계명대학교	조선대학교 대구대학	성균관대학교	성균관대학교 (65년 이후)	한양대학교 중앙대학교

〈표 6-2〉 유형별 사립대학재단의 설립자, 초기 운영기구, 주요 쟁점

그러나 전시체제기로부터 해방 이후까지 이어졌던 일련의 규제 강화 시도는 관리 효율성을 위해 ‘표준적 기부행위’를 행정지침으로 하달, 단순한 재단 운영구조를 지향하는 경향이 있었다. 여기에는 ‘상속제’, ‘세습제’ 등 ‘설립자’의 과도한 사적 영향력을 견제한다는 목적도 있었으나, 다른 한편으로는 분규 예방을 명분으로 ‘평의원회’ 등 각 이해관계자들의 관여와 협력의 통로를 제거하는 것이었다. 1950년대 이후 재단 경영의 분권화를 지향했던 일련의 논의들, 4.19 이후 ‘학원 민주화’를 지향했던 운동은 이러한 흐름을 거슬러 오히려 각종 수평적 합의제 기구를 강화하고자 하는 시도를 담고 있었으나, 새로운 재단 운영구조 모델로 제도화되는 것에는 실패했다.

수 있는 가능성을 열어준다(長峰毅, 1985). 본문에서 살펴보았던 사례 중에서는 1920년대 보성전문학교의 사례, 중앙불교전문학교가 대표적일 것이다.

1963년 「사립학교법」은 오히려 사립재단 관계자들의 입장을 대폭 수용하면서, ‘학교법인’ 내 평의원회의 존립 근거를 제거하는 한편, 이사회 중심의 단순한 운영구조를 표준적 모델로 설정하는 효과가 있었다. 이는 외부 조직의 영향력으로부터 재단 운영을 독립, 자율성을 확보하고 여러 기구가 병립하면서 야기되는 분규를 예방한다는 명분을 가지고 있었으나, 실제로는 기존 이사진의 권한을 크게 강화하는 것으로 귀결되는 경향이 있었다.

이러한 변화는 식민지기부터 뿌리깊은 관행으로 이어져 온 ‘민립형’ 재단 설립의 제도화 가능성을 크게 약화시키는 중요한 효과 역시 있었다고 보인다. 한국 「사립학교법」을 통해 하나의 제도적 표준으로 설정된 법인 운영구조는 정부의 용이한 관리나, 이사회 권한의 강화에는 유리했으나, 설립에 참여한 다양한 출연자 및 이해관계자의 활동을 재단 운영을 통해서 안정적으로 제도화하는 것에는 대단히 취약했기 때문이다.⁴⁴⁴⁾ 해방 이후 설립된 ‘민립형’ 대학들에서 오히려 1960년대 이후 재단의 ‘사사화’ 경향이 가장 강력하게 나타났다는 점 역시 이를 방증한다.

4) 넷째, 사립대학 경영에서 재단의 경제적 기여가 경향적으로 감소하는 가운데, 외부자원에 대한 의존도는 더욱 높아졌다. 재단의 사회적 성격과 수익자 부담원칙 사이의 괴리 역시 점차 커졌다. 이는 대학의 규모 확대에서 비롯된 자연스러운 귀결이라기보다는 한국전쟁과 농지개혁 국면에서 급속히 진행된 재단 구조변동의 산물이었다. 1960년대 이후 사립대학재단의 등록금 의존적 성장 전략은 이를 더욱 심화시켰다.

식민지기 사립전문학교재단의 자산 구성은 주도세력의 성격 및 자원동원 과정을 긴밀하게 반영했다. 또한 학교별로 다소간의 편차가 존재했으나, 사립전문학교 재정의 상당 부분이 재단으로부터 충당되었다는 점에서는 공통점이 있었다. 비록 학생들의 수업료 부담이 낮지는 않았으나, 재단의 학교 운영에 대한 경제적 지원은 수익자 부담원칙의 전면화를 제어하면서, 사립학교의 공적 성격을 강화하는 힘이었다.

444) 이는 일본의 1949년 「사립학교법」과 한국의 1963년 「사립학교법」이 결정적으로 달라지는 지점이라 할 수 있다. 일본의 「사립학교법」은 전전 여러 사립대학재단에서 운영되었던 평의원회를 법에 반영, 모든 학교법인 내에 심의기구로 평의원회를 두도록 하면서 이를 보편화했던 반면, 1963년 한국 「사립학교법」은 일본 법을 수정하면서 평의원회에 관한 내용을 의도적으로 삭제했기 때문이다. 한국 「사립학교법」에서 평의원회 관련 조항은 1990년 개정 시 ‘대학평의원회’를 심의기구로 둘 수 있도록 하며 부활했고, 2005년 개정을 통해서 는 모든 대학교육 기관에 ‘대학평의원회’ 설치가 의무화되었다.

해방 이후의 사회경제적 격변, 특히 농지개혁을 거치며 기존 재단의 자산구조는 크게 변화했다. 이미 1930년대 이후 상당수 사립전문학교재단이 지주계급의 후원에 힘입어 농지 보유를 확대해나갔고, 해방 이후 설립된 사립대학재단 역시 농지 형태 자산에 크게 의존했던 상황에서 농지개혁이 가져온 충격은 매우 컸다. 사립대학재단들은 재단의 '공적 성격'을 호소하면서 여러 중대한 제도적 특혜를 확보했고, 이를 바탕으로 자산 전환 프로젝트에 착수했으나 이는 대체로 실패로 돌아갔다.

이후 주요 사립대학재단의 지배적 수입원은 학생들로부터 징수한 납입금, 또한 각종 후원회와 기성회 등 외부 후원조직으로부터 지원되는 기금으로 전환되었다. 특히 후원회와 기성회로부터 지원되는 수입은 상당한 중요성을 가지고 있었다. 1960년대 이후 사립대학의 확장과정에 필요한 재정은 등록금, 기성회비 등 각종 납입금의 인상에 의존하는 형태로 진행되면서 이러한 경향은 더욱 강화되었다.

5) 다섯째, 1950년대 이후 사립대학재단의 여러 기능의 분화가 나타났고, 1960년대를 거치며 재단의 통제권한은 경제적 기여의 기능으로부터 분리되는 경향이 확대되었다. 이는 재단 이사회가 낮은 수준의 재정적 기여에 비해 대학 운영 전반에 대해 비대칭적으로 강한 권한을 행사하는 것을 가능하게 했다. 이러한 경향은 '설립자 중심주의', 즉 '설립자'가 재단 운영에 대해 지니는 사적 권리를 통해 정당화되었으며, 이런 의미에서 개발독재기는 사립대학재단의 '사사화' 경향이 공고하게 자리잡은 기점이었다.

본 연구에서 주목한 것은 사립대학의 설립주체로서 소유권을 지니는 사립대학재단의 권리가 불가분의 것이 아니라 사실은 '설립자', '통제권자', '재정적 기여자'의 크게 세 가지 기능과 그 하위의 여러 권리의 묶음에 가깝다는 점이었다. 이러한 세 가지 기능들이 분화되고, 사립대학재단 '설립자', 교원 등의 학교 내부자, 외부 자원제공자 등 서로 다른 행위자에 의해서 점유되는 양상은 각 시기별 제도적 조건에 따라서, 또한 더 중요하게는 재단법인을 둘러싼 복합적 정치에 따라서 달라졌다.

식민지 사립전문학교재단에서 학교에 대한 '설립자', '통제권자', '재정적 기여자'로서의 기능 사이의 분화는 거의 나타나지 않았다. 다양한 출연 집단의 연합을 통해 재단 운영기구가 구성되는 가운데, 재단은 학교의 인사와 경영 등 제반 사항에 대한 권한을 행사했고, 교강사 집단의 독자적 영향력은 크지

않았다. 그런데 이러한 통제권 행사는 상당 부분 학교 운영에 대한 재단의 실질적인 재정 기여 기능을 통해 정당화될 수 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 해방 이후 사립대학재단 문제가 본격적으로 정치화되었던 시점이 농지개혁 이후 각종 외부자원에 대한 의존이 분명하게 나타났던 1950년대 중반이었다는 점도 재단법인 통제권의 정당성이 실질적 재정기여 기능과 긴밀하게 연결되어 있었다는 점을 보여준다. 요컨대 사립대학재단 운영을 둘러싼 비판과 경합의 핵심에는 재단의 경제적 기여 기능이 사실상 사라졌음에도 불구하고, 이사회가 비대칭적으로 강한 권한을 행사한다는 사실이 존재했다.

1950년대 중후반부터 4.19 이후의 ‘학원 분규’까지 이어졌던 사립대학재단을 둘러싼 첨예한 갈등은, 재단의 경제적 기반 상실을 하나의 기정사실이 된 이후에도, 재단 운영구조가 제도화될 수 있는 다양한 경로가 여전히 열려있었음을 보여준다. 특히 4.19 이후 표출된 ‘학원 민주화’ 요구가 전형적으로 보여주는 것은 이사회를 하나의 배타적 사적 권한의 보유자가 아니라 ‘기능적 집단’으로 간주하면서, 이사회 권한 분산과 이해관계자들의 참여를 통해 기존 ‘설립자’의 자명한 권한을 의문시하는 방식이었다.

5.16 이후 1963년 「사립학교법」 제정까지 이어졌던 국면이 중요했던 점은 이러한 대안적 가능성이 차단되는 가운데, 사립대학재단의 통제권 행사를 경제적 기여 기능으로부터 확고하게 분리시켰다는 점에 있었다. 특히 실질적인 자원제공 기능을 했던 ‘후원회’ 조직을 해산했던 것, 평의원회의 존립근거를 지우면서 이사회 권한을 공고화했던 군사정부의 조치는 결정적이었다. 1963년 「사립학교법」이 재단에 대한 공적 규제의 범위를 크게 확대한 것은 분명했지만, 결과적으로는 재단의 권한을 비대칭적으로 강화하면서 ‘출연 없는 지배’의 권한을 보장하는 법률로 기능했던 것도 이 때문이었다.

‘출연 없는 지배’ 현상은 재단 ‘설립자’ 등 특정 집단의 대학에 대한 통제권이 배타적 사적 권한, 혹은 유사-소유권적 권리를 통해서 정당화되는 경향을 수반했다. 특히 본문에서는 이러한 경향이 ‘설립자’ 개인의 카리스마적 권위가 절대적인 영향력을 발휘했던 시기가 경과하면서 가족지배적, 세습제적 경향을 취하는 흐름이 뚜렷하게 나타났음을 살펴보았다.⁴⁴⁵⁾ 요컨대 ‘설립자’라는 법적

445) ‘설립자’의 의지를 특권화한다는 특징으로 인해, 재단이 ‘카리스마적 지배’를 영속화하는 장치로서 기능하고 있다는 기존 논의를 참조한다면(Adloff, 2015; Strachwitz, 2010). 1950-60년대는 사립대학재단의 지배 양식에서 배버가 이야기하는 ‘카리스마적 지배의 일상화’ 문제가 제기되었던 시점이라고 해석할 수도 있다(배버, 1997: 456-468). 도식적으로 보자면, a) ‘설립자’의 인적 후광과 영향력을 축소하면서, 이해관계자의 관여와 명문화된 규

으로 모호한 지위를 활용하여 재정적 기여에 비해 비대칭적으로 강한 사적 권한을 행사하는 것이 사립대학재단의 객관적 특징으로 자연화(naturalization), 정상화(normalization)되었다는 점에서, 개발독재기는 한국 특유의 사사화된 사립대학재단의 구조가 출현하는 결정적인 기점이 되었다고 할 수 있다.⁴⁴⁶⁾ 그리고 이러한 구조는 1980년대 대학 대중화 과정에서도 경로의존적으로 지속되면서, 한국 사립대학체제의 핵심적 특징으로 자리잡았다.

2. 연구의 함의

다음으로, 본문에서 직접적으로 논증되지는 않았으나, 본 연구에서 확인한 결과들을 통해서 얻을 수 있는 함의들을 몇 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 본 논문에서는 사적 재단법인 조직이 하나의 객관적 법적 실체라기보다는 다양한 동기와 자원을 가진 행위자들의 상호작용을 통해 형성되는 구성물이라는 점을 확인했다. 사립대학재단의 구조 역시 ‘설립자’의 지위, 통제권한의 소재, 공/사 구분을 둘러싼 복합적 정치, 즉 ‘재단법인의 정치’를 통해 결정되었다는 점을 살펴보았다. 이러한 내용은 재단법인의 객관적 본질을 규정함으로써 현실 사안에 개입하고자 하는 법학적 논의들을 역사화, 상대화하

칙을 통해 재단 지배를 ‘합리화’할 수 있는 가능성과, b) ‘설립 신화’를 통한 카리스마적 요소의 재강화를 통해, 혹은 c) 세습제적 지배를 통해 문제를 해결할 수 있는 가능성이 공존하고 있었다. 여기에서 지배적 경향으로 나타난 것은 뒤의 두 선택지였다. 특히 1980년대 이후 세습제적 지배 경향이 더욱 강화되면서 사립대학은 하나의 가산제적(patrimonial, 家産制) 기구의 형태를 띠는 경향까지 존재했다고 할 수 있을 것이다.

446) 19세기 중후반 미국에서 주식회사 형태의 거대 법인조직의 출현과 사사화 과정을 해명한 윌리엄 로이(W. G. Roy)는 공적 성격이 강했던 법인기업이 사사화된 것은 효율성의 논리보다는 지배적 집단의 권력(power)을 통해서 잘 해명될 수 있음을 주장한 바 있다. 따라서 장기적·역사적 관점을 통해 일견 자명한 것으로 간주되는 사회적 관계 이면에 깔린 권력관계의 작용을 드러낼 필요가 있다는 것이다(Roy, 1997: 259-276).

지배집단의 권력 행사를 통한 공적 조직의 사사화에 주목한 이러한 논의는 한국 사립대학재단 ‘사사화’ 현상을 사회적 권력관계의 산물로서, 재단을 둘러싼 정치적 쟁투의 결과로서 이해하는데 도움이 된다. 식민지기 법제의 영향 하에 사립대학을 재단법인 형태로 한 것은 ‘설립자’의 권한을 제도화하는데에 하나의 유리한 조건이 되었음은 분명하다. 그러나 이는 ‘선택적 친화성’에 가까울 뿐 필연적인 결과라고 보기는 어렵다. 재단 운영의 사사화는 오히려 특정 역사적 국면에서의 행위자간 경합과 사회적 권력관계의 효과를 통해서 구체적으로 설명될 필요가 있다.

면서, 오히려 그러한 통념적 견해(doxa)의 배후에 존재하는 사회적 권력관계를 규명할 필요가 있음을 보여준다.

‘설립자’의 의지와 권한을 영속적으로 보존하는 것이 재단법인 조직의 특징이라는 것, 그러한 설립의지는 자기영속적 기구로서의 ‘이사회’의 권한과 이사진의 인적 연속성을 통해 실현되어야 한다는 것은 오늘날 재단에 대한 하나의 상식적 견해에 가까울 것이다. 그러나 본 연구를 통해 살펴본 대단히 다양한 재단의 역사적 존재 방식은 이러한 통념에 잘 들어맞지 않는 경우가 많다는 점도 분명한 사실이다. 본문의 4장에서 살펴보았듯, 재단법인의 운영과 관련한 각종 기능과 권한이 누구에 의해, 어떤 근거로 행사되어야 하는지는 그 자체로 대단히 첨예한 정치의 대상이었다. ‘설립자’의 특권으로 남겨졌던 독점적 권한 역시 이러한 정치적 경합의 산물로서 비로소 출현한 것이었다. ‘평의회’를 최고의결기구로 한 재단의 독특한 관행은 재단법인이 본질적으로 ‘구성원 없는’ 조직이며 이사회의 권한 행사를 통해 운영되어야 한다는 통념에 대한 강력한 반증 사례를 제공한다.

본 연구에서 1960-70년대 이후 재단법인 운영구조의 ‘동형화’와 ‘사사화’로 파악했던 변화는 그 자체가 사회적 권력관계의 산물로서, 이사회의 ‘출연 없는 지배’를 하나의 표준으로 하는 효과가 있었음은 앞서 살펴본 바와 같다. 이러한 사실은 재단법인의 본질에 대한 공식적 견해가 현상에 대한 사후적 추인에 가까운, 다분히 신화화된 것일 수 있음을 암시한다. 따라서 역사사회학적 관점을 통해 ‘재단법인의 정치’의 전개와 그 귀결에 주목하는 것은 재단법인에 대한 특정한 관념을 자명한 것으로 승인하는 경향이 있는 법적 본질론을 상대화시키면서, 그 이면에 있는 권력관계를 드러내는 중요한 방법이 된다. 이러한 시각은 사립대학재단 개혁 논의에서 가능한 선택지와 상상력의 범위를 넓히는데도 기여함으로써 비판적 잠재력을 지닐 수 있다.⁴⁴⁷⁾

447) 예컨대 ‘일본사립대학교직원조합연합’에서 2020년 발표한 「사립학교법」 개정안은 그 적실성 여부를 떠나서, ‘학교법인’ 제도의 다양한 개편 가능성에 대해서 많은 것을 시사한다. 주로 사립대학의 공공성 제고를 목표로 작성된 이 제안은 무엇보다 이사회의 권한, 특히 이사장의 1인 지배적 경향을 억제하기 위한 수단으로써 ‘평의회’ 권한 강화를 주창하고 있다. 특히 1949년 「사립학교법」 제정 당시부터 ‘학교법인’ 내의 심의기구로 제도화된 평의회를 의결기구로 격상시키면서, 이사·감사 등 임원의 선임, 예산 및 사업계획의 승인, 정관 및 조직 변경 등의 의결권 부여한다는 것이 동 제안의 핵심이다.

일본에서는 이미 2008년 공익법인제도 개편을 통해 모든 재단법인에 평의회 설치 의무화할 뿐만 아니라 이를 최고 의결기구로 하여 이사진 역시 평의회에서 선임하는 것으로 하고 있다. 일견 대단히 과격해보이는 일본사대교련의 주장은 이미 여타 공익법인에서 시행되고 있는 조치들을 학교법인에도 그대로 적용하자는 제안에 지나지

둘째, 본 연구에서 한국의 사립대학 소유·지배구조 문제를 ‘재단법인형 사립대학’, 즉 대학과 재단법인의 역설적 결합으로 파악한 관점은 대학을 ‘자율과 자치의 조직’으로, ‘학문의 전당’으로 이상화(idealize)하는 견해를 넘어서서, 실제 대학을 구성하는 상이한 조직원리와 내적 긴장이 가진 사회적 효과를 이해할 수 있는 실마리를 제공한다.

본문에서 살펴보았던 내용은 ‘대학’이 재단법인 제도와 접합되어 운영된 것이 동아시아 후발 근대화의 역사적 맥락에서 형성된, 우연적 산물이었음을 보여준다. 자치와 자율이라는 문화적 관념과 긴밀히 결부된 ‘대학’과 설립자의 의지가 강하게 작용하는 수직적 조직인 ‘재단’ 양자의 절합(articulation)은 한국과 일본에서 급속한 사립 고등교육 팽창의 제도적 토대가 되었다. 상이한 기원과 계보를 가진 두 조직이 접합된 결과 야기되는 긴장은 한국 사립대학의 운영에 영향을 미친 대단히 중요한 객관적 힘으로 작용해왔다. 따라서 재단 조직의 독자적 조직 논리와 이해관계, 이를 둘러싼 사회적 네트워크를 분석하는 것은 단순히 대학이 외부권력에 의해 어떻게 ‘파행적’으로 운영되었는지를 밝히는 작업이라기보다는, 20세기 한국에서 ‘대학’은 실제로 무엇이었는지, 그 존재 방식을 근본적으로 재검토하는데도 유용할 수 있다.

한국과 일본에서 전형적으로 나타난 사립대학과 재단법인 사이의 절합과 그 역사적 우연성에 주목하는 것은 “사립대학은 학교법인에 의해 설립·운영되는 대학”이라는 하나의 자명한 법적 명제 역시 상대화할 수 있는 계기가 될 수 있다. 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? 애초에 중시되었던 사립대학재단의 경제적 기여 기능은 이미 1950년대 이후부터는 제대로 작동했다고 보기 어려웠고, 오히려 사립대학 성장의 토대는 학생정원과 증가와 등록금 수입 극대화에 있었다는 점은 본문에서 살펴본 바와 같다. 그런데 ‘대학구조조정’의 필요성이 강제되는 현재 상황은 이러한 개발연

대의 성장전략 역시 그 시효가 종료되었음을 의미한다.

이렇게 보면 본문의 4장에서 짧게 살펴본 “왜 사립대학의 운영을 재단법인 형태로 해야 하는가”에 대한 당대인들의 질문은 오늘 우리에게 더욱 현실성 있게 다가온다. ‘재단법인형 사립대학’의 출현이 후발 개발주의와 압축성장 시대의 산물이었다면, 탈성장(de-growth) 시대의 대학은 어떤 사회적 형식을 띠어야 할까?⁴⁴⁸⁾ 신자유주의적 대학개혁의 와중에서 ‘전국경제인연합회’가 제안한 ‘영리형 대학’의 모델, 일본에서 제한적으로 도입된 ‘주식회사립’ 대학은 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(communs)’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.⁴⁴⁹⁾

셋째, 재단을 둘러싼 복합적 정치가 사립대학 문제의 핵심 영역이라는 점에 주목하는 본 연구의 관점은 1980년대 이후 한국 대학사, 특히 사립대학의 변화를 이해하는데도 일정한 시사점을 제공해준다. 1980년대 신군부 정권 하에서 진행된 대학 대중화, 1987년 이후의 민주화, 1990년대 이후의 신자유주의화와 시장보수주의의 영향이라는 한국 대학사의 주요 분기점이 된 사건들은 사립대학재단 문제를 둘러싼 갈등구조의 전환과 경합이라는 관점에서 그 의미가 해석될 필요가 있다.

1980년대 초반 신군부의 사립대학정책은 통상적으로 ‘졸업정원제’와 정원확대 정책으로 대표되지만, 1980년 8월 발표된 「사학운영채신 기본시책」과 이

448) 교육의 다양성과 사립대학의 자율성을 중시하는 입장에서, 사립대학 설립주체 문제에서 ‘학교법인’ 이외에 사단법인이나 조합의 형태등 다양한 비영리법인 형태, 더 나아가 영리법인에 의해 운영되는 사립대학 역시 허용해야 함을 주장하는 짧은 논의로는 이시우(2012)를 참조.

449) 커먼스(communs)의 조직적 토대로서 ‘재단법인’에 주목한 논의는 거의 이루어지지 못했다. 그러나 재단법인의 ‘소유주 없는 재산’으로서의 성격은 ‘설립자’에 의한 사실상의(*de facto*) 소유권 행사를 가능하게 하기도 하지만, 역설적으로 다양한 이해관계자들이 공동의 사회적 자산을 관리할 수 있는 가능성을 열어주기도 한다. 공적으로 운영되는 재단법인이 사적 주식회사 조직을 사회화하는 수단으로 종종 주목받은 것도 이와 관련이 있을 것이다. ‘재단’이 공적/사적 소유의 이분법을 넘어서 ‘커먼즈적’ 조직에 적합한 법 형식으로 활용될 가능성을 시사하는 논의로는 카프라-마테이(2011: 208-211)를 참조.

를 반영한 1981년의 「사립학교법」 개정은 학교법인과 사립대학의 행정적·재정적 분리 원칙을 더욱 밀어붙이면서 ‘설립자’, ‘이사장’의 권한을 대폭 제한하는 내용을 담고 있었다(김중서, 2012). 1979년의 정치공간의 개방이 전국적 사립대학의 분규로 이어지고, 쿠데타로 집권한 군부세력이 사학재단 규제를 대폭 강화하는 패턴은 1960년과 사실상 동일한 형태로 반복된 것이다. 그러나 대학 대중화 과정에서 사립대학재단의 신규 출연 및 설립에 크게 의존할 수밖에 없었던 신군부 정권은 이후 사학의 ‘투자의욕’을 배려하는 방향으로 이동할 수밖에 없었다. 결과적으로 1980년대는 사립대학재단 운영의 사사화 경향은 강화되었고, 기존 ‘설립자’들의 인적 은퇴 이후 세습제 경향은 더 뚜렷이 나타난 시기였다. 신군부의 대학 대중화 정책은 어디까지나 1970년대 사립대학재단의 유산을 전제로 진행된 것이었다.

1987년 이후의 엘리트 주도적 민주화는 학생운동과 교원운동의 영향력 증가와 ‘죽별사학’에 대한 비판과 함께, 대중화 과정에서 성장한 사학 부문의 자율성과 이익집단적 결사 역시 더욱 활성화시켰다. 1960년대 이후 국가와 사학 양자 사이의 대립구도로 전개된 사립대학재단 문제를 둘러싼 갈등은 시민사회 활성화와 함께 더 다양한 수준에서 펼쳐졌다. 특히 권위주의 정권기에 외형적으로 크게 강화되었던 재단에 대한 국가개입 권한을 어떻게 확대, 축소, 전유할 것인지가 핵심 쟁점이었다.⁴⁵⁰⁾ 그런 의미에서 민주화 이후 사립대학 문제는 본 연구에서 살펴본 재단의 통제권을 둘러싼 경합이 더욱 첨예하게 전개되는 양상을 통해서 가장 분명하게 이해될 수 있다.

1990년대 이후 본격화된 소위 ‘신자유주의적’ 대학개혁과 ‘대학 기업화’ 역시 하나의 단절적 기점이라기보다는 사립대학재단을 둘러싼 세력균형 변화와 ‘설립자’의 소유권적 권한의 재확인이라는 관점에서 더 정확하게 이해될 수 있다. 1995년 ‘5.31 교육개혁’으로 상징되는 신자유주의적 정책기조는 대학설립 및 정원 증원, 등록금 인상 등 사학 부문의 오래된 핵심 요구사안을 수용,

450) 예컨대 ‘3당 합당’ 직후 사학 관계자의 집중적 로비 속에 민정당 주도로 1990년 3월 개정된 「사립학교법」은 오히려 권위주의 시기에 마련되었던 법인 운영에 대한 규제를 대폭 제거하고 이사회의 권한을 더욱 강화하는 형태였다. 반면 2005년의 「사립학교법」 개정으로 정점에 오른 교육운동세력의 대응은 친인척 이사 제한과 개방이사제 도입 등으로 이사회 구성에 대한 규제를 크게 강화하는 한편, ‘평의원회’를 재활성화하는 것에 맞춰졌다.

1961년 쿠데타 이후 군정에 의해 도입된 관선 임시이사 파견 제도가 구 재단 관계자들의 영향력을 차단하기 위한 수단이자 ‘사학 민주화’를 위한 과도기적 관리장치로 전용(conversion)되어 활용된 것도 특기할 만하다. 1988년 조선대, 1989년 영남대, 1993년 상지대, 1994년 대구대 등에 대한 관선이사 파견이 대표적 사례다.

그에 대한 규제를 대폭 완화시키는 효과가 있었다. 2008년 집권한 이명박 정부의 사립대학정책은 무엇보다 구 재단관계자들의 소유권적 권리를 재확인하고 ‘사학분쟁위원회’를 통한 임시이사 체제의 종언으로 귀결되었다(정대화, 2014). 한국의 시장 보수주의적 지향은 사립대학재단에 대한 소유권적 권리 보장에 친화적이었다.

넷째, 사립대학재단을 둘러싼 정치의 양상과 사사성의 구조에 주목한 본 연구의 관점은 비단 사립대학뿐만 아니라 의료, 사회복지 등 민간 재단법인의 동원·관리에 크게 의존해온 한국의 사회 재생산 영역의 구조를 이해하는 데도 유용할 수 있다.

그간 한국 및 동아시아 사회정책 연구는 사회정책이 경제개발정책에 종속되면서 저발전되는 양상을 규명하거나, 그 결과 사회재생산 영역의 각종 기능이 민간 자원과 가족의 부담으로 전가되어왔음에 주목해왔다. 그러나 이러한 민간 자원의 동원이 구체적으로 어떻게 이루어지는지, 사회서비스 부문의 공급 기능을 수행하는 사적 행위자들은 어떤 이해관계와 전략을 보이는지에 대해서는 본격적으로 해명하지 못했다. 특히 1970년대 이후 한국의 의료, 사회복지 부문에서 모두 ‘의료법인’, ‘사회복지법인’ 등 비영리 재단 형태의 특수법인이 활용되었으나, 이러한 민간 재단 조직과 관련된 사회학적 연구는 본격적으로 진행되지 못했고, 재단은 하나의 비가시적 지대(*invisible field*)로 남아있었다(이상민, 2012).

본 연구에서 살펴본 사립대학의 사례는 민간 재단법인 조직을 통해 구성되는 사회서비스 공급 부문이 단순히 지체된 공적 복지라는 시각으로는 충분히 이해될 수 없음을, 오히려 재단의 운영과 이해관계, 재정, 상징적 분류의 과정을 세밀하게 살펴보면 그 작동구조를 해명할 필요가 있음을 암시한다. 재단 조직에 의존하는 사회재생산 영역은 개발주의적 사회정책의 맥락에서 크게 확대되었고, 민주화 이후 사회보험과 보편복지제도가 정비되는 과정에서도 사회서비스 공급 기능이 민간에 의존하는 경향은 오히려 더욱 강화되는 모습을 보였다. 이러한 사정을 고려한다면 민간 재단법인을 매개로 한 다양한 사회적 실천을 해명하는 작업은 서구 복지국가의 확대 및 해체라는 틀로 포착되기 어려운, 근대화 과정이 야기하는 사회적 위험에 대응해온 한국의 독특한 방식에 대한 이해를 심화시키는데 매우 중요하다.

3. 한계와 과제

마지막으로 연구의 한계와 향후 과제를 간략하게 제시하면서 글을 마친다.

첫째, 본 연구는 사립대학의 운영재단에 초점을 맞추어 현대 한국 대학의 역사를 재해석하는 전략을 선택했다. 그러나 사립대학, 더구나 이를 운영하는 재단법인에 집중하면서 국공립 부문의 변화나 전체 고등교육 체제 내에서 국공립과 사립 부문의 관계에 대해서는 거의 다루지 못했다. 따라서 경성제국대학을 필두로 한 식민지 관학의 존재, 해방 이후 국공립대학 부문의 확대가 사립대학 및 재단 운영에 미친 다양한 영향에 대해서도 주목하지 못했다. 이는 사립 ‘대학’이라기보다 ‘재단’의 변화에 우선적으로 집중하고자 했던 본 연구의 근본적인 한계일 것이다.

또한 사립 부문 내에서도 ‘대학’ 이외의 다양한 학교기관들의 존재가 재단 운영에 갖는 함의에 대해서도 거의 다루지 못했다. 본문에서는 제한적으로 ‘초급대학’, ‘2부 야간대학’ 등의 병설기관의 존재가 사립대학재단 경영에서 일정한 역할을 했음을 살펴보았다. 그러나 상당수의 재단은 각기 다른 시점에서 대학과 함께 중등교육 기관 역시 함께 경영하고 있었고, 이것 역시 하나의 경영체로서의 재단 사업의 중요한 일부가 되었다. 이러한 중등학교 겸영의 의미, 사립대학재단과 사립중고등학교만을 경영하는 재단에서 나타나는 차별성 등에 대해서는 별도의 연구가 필요할 것이다.

둘째, 본 연구에서는 주로 식민지기 사립전문학교에 뿌리를 둔 대학들, 혹은 해방 직후에 설립되어 종합대학으로 발전했던 주요 사립대학 사례에 초점을 맞추므로써, 사례 선정의 편향이라는 한계 역시 존재한다. 이들 사례는 ‘재단’의 측면에서 나타나는 식민지기 이후의 변화를 통시적으로 살펴보는 한편, 1950년대 이후 전개된 사립대학 문제의 전형적인 측면을 잘 드러내기에는 이점을 가지고 있다. 하지만 이들 중대형 사립대학의 사례가 전체 사립대학 부문의 보편적 논리를 보여준다고 하기에는 무리가 있다. 특히 각종 소규모 종파형 사립대학의 경험에 주목하지 못함으로써 ‘종교와 사학’이라는 주제 역시 거의 다루지 못했다. 한국 사립대학의 종교성, 특히 가장 영향력이 큰 개신교 부문의 특성은 사립대학재단의 사사성을 이해하기 위해, 또한 1990년대 이후 대학 팽창과정을 설명하기 위해 대단히 중요한 주제로, 향후 진전된 연구가

이루어질 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서는 주로 한국 사례를 중심으로 사립대학재단의 변화를 살펴해보았으나, 이는 국제비교적 관점의 연구를 통해 보완될 필요가 있다. 특히 최소한 한국과 일본, 대만을 포괄하는 동아시아 비교적 관점이 요청된다. 본문에서는 주요 사학법제의 성립과정에서 일본 법제가 하나의 모델로서 기능했다는 점을 확인하는 정도에 그칠 수밖에 없었다. 그러나 일본 제국의 영향력 하에 형성된 고등교육 부문이 총력전과 미국의 점령, 냉전과 개발체제를 경유하면서 대중적 사학(mass private) 모델이라는 - 서로 대단히 유사하면서도 국제비교적 관점에서는 대단히 독특한 - 대학체제로 귀결된 과정에 대해서는 추후 본격적인 비교연구가 필요하다. 제국대학에 기원을 둔 국립대학과 대중적 사립대학이라는 “동아시아 20세기를 관통하는 이원적 시스템”(요시미 순야, 2014: 12) 역시 이를 통해 더 정확히 이해될 수 있을 것이다. 이는 본 연구자의 추후 과제로 남겨놓는다.

〈부표 1〉 1945-1955년 사이 4년제 대학으로 신설·승격된 사례들

(1) 미군정기

학교명 (55년 기준)	유형	전신학교 연혁 (연도)	4년제 대학인가	종합대학 승격	비고 (연도)
서울대학교	국립	경성제국대학(26) 경성대학(46)/ 9개 전문학교	1946		경성대학 및 9개 전문학교 통합으로 국립서울대학교 설립
부산대학교	국립	국립부산대학(46)	1946	1953	
부산수산대학	국립	부산고등수산학교(41)	1946	1990	부산대학교에서 분리(47) 부경대학교(現)
고려대학교	사립	보성전문학교(22)	1946		
연희대학교	사립	연희전문학교(17)	1946		세브란스의과대학과 통합(57) →연세대학교
이화여자대학교	사립	이화여자전문학교(25)	1946		
동국대학교	사립	중앙불교전문학교(30) 혜화전문학교(40)	1946	1953	
성균관대학교	사립	명륜전문학교(42)	1946	1953	
청주대학	사립	청주상과대학(46)	1946	1980	청주대학(51) 청주대학교(80)
춘천농과대학	국립	도립춘천농업대학(47) 국립으로 전환(53)	1947	1978	춘천대학 통합(70) →강원대학
한국해양대학	국립	국립해양대학(47) (국방부 소속)	1947	1991	문교부 소속 한국해양대학으로 개편(56)
단국대학	사립		1947	1967	단국대학교(67)
동아대학	사립		1947	1959	동아대학교(59)
대구대학	사립		1947	1967	청구대학과 통합(67) →영남대학교
국학대학	사립	국학전문학교(46)	1947	-	수도의과대학에 인수(67) →우석대학교
세브란스의과대학	사립	세브란스의학 전문학교(1917)	1947	-	연희대학교와 통합(57) →연세대학교
중앙대학교	사립	중앙보육학교(28) 중앙여자대학(47)	1947	1953	중앙대학교(53)
성신대학	사립		1947	1992	가톨릭대학(59)
한국신학대학	사립	조선신학교(45) 조선신학대학(47)	1947	1992	한신대학교로 교명 변경(92)
서울여자의과대학	사립	경성여자 의학전문학교(38)	1948	1964	수도의과대학(57) 우석대학교(64) →고려대학교에 인수(71)
숙명여자대학교	사립	숙명여자전문학교(39) 숙명여자대학(48)	1948	1955	
조선대학교	사립	광주야간대학원(46) 조선대학(48)	1948	1953	
국민대학	사립	국민대학관(1946)	1948	1981	국민대학교(81)
한양공과대학	사립	한양공업대학관(47)	1948	1959	한양대학교로 승격(59)

(2) 정부수립~1955년

학교명 (55년 기준)	유형	전신학교 연혁 (연도)	4년제 대학인가	종합대학 승격	비고
건국대학	사립	조선정치학관(46) 조선정치대학관(48) 정치대학(49)	1949	1959	건국대학교로 개칭(59)
홍익대학	사립	홍문대학관(46) 홍익대학관(48)	1949	1971	홍익대학교(71)
경북대학교	국립		1951	1951	3개 기관 모체로 설립 (대구사범대학, 대구의과대학, 대구농과대학)
전북대학교	국립		1951	1951	3개 기관 모체로 설립 (이리농과대학, 전주명륜대학, 군산대학관)
전남대학교	국립		1952	1952	4개 기관 모체로 설립 (광주의과대학, 광주농과대학, 목포상과대학, 대성대학)
충남대학교	공립		1952	1952	충북대학교 통합, 국립화 →국립 충청대학교(62) →재분리(63)
경희대학	사립	신흥초급대학(49) 신흥대학(52)	1952	1955	경희대학교로 개칭(60)
덕성여자대학	사립	근화여자실업학교(35) 덕성여자초급대학(50)	1952	1988	덕성여자대학교(88)
동덕여자대학	사립	동덕여자초급대학(50)	1952	1988	동덕여자대학교(88)
해인대학	사립	국민대학에서 분리(52)	1952	1981	마산대학(61), 경남대학교(81)
청구대학	사립	대구문리과 전문학원(48)	1952	-	대구대학과 통합(67) →영남대학교
진주농과대학	공립	초급진주농과대학(48)	1953	1979	국립으로 전환(68) 경상대학(72), 경상대학교(79)
충북대학	공립	도립청주 초급농과대학(51) 청주농과대학(53)	1953	1977	충북대학(56), 국립 전환(63) 충북대학교(77)
서울한의과대학	사립	동양대학관(48)	1953	-	동양의약대학(55) 경희대학교와 통합(65)
원광대학	사립	원광초급대학(51)	1953	1971	원광대학교(71)
효성여자대학	사립	효성여자초급대학(52)	1953	1980	효성여자대학교(80) 대구가톨릭대학교와 통합(94)
송실대학	사립		1954	1971	대전대학과 통합 →송전대학교(71), 재분리(82) 송실대학교(86)
인하공과대학	사립		1954	1971	인하대학교(71)
한국외국어대학	사립		1954	1980	한국외국어대학교(80)
공주사범대학	국립	도립공주사범대학 (48/2년제)	1954	1991	국립으로 전환(50) 공주대학(90), 공주대학교(91)
제주대학	공립	제주초급대학(52)	1955	1982	국립 전환(62) 제주대학교(82)
국제대학	사립	한국대학관(47)	(미상)	1992	한국대학 폐교 후 국제대학으로 재개교(55) 서경대학교(92)

〈부표 2〉 1956-1963년 사이 4년제 대학으로 신설·승격된 사례들

학교명 (63년 기준)	유형	전신학교 연혁 (연도)	4년제 대학인가	종합대학 승격	비고
계명기독교대학	사립	계명기독교학관(54)	1956	1978	계명대학(65) 계명대학교(78)
관동대학	사립	관동대학관(54)	1959	1989	
대전대학	사립	대전기독교학관(56)	1959	1986	송실대학과 통합(71), 재분리(82)→한남대학
감리교신학대학	사립	감리교신학교(46)	1959		
서울신학대학	사립	경성신학교(40)	1959		
서강대학	사립		1960	1970	서강대학교(70)
서울여자대학	사립		1960	1988	서울여자대학교(88)
수도여자사범대학	사립	수도여자사범대학 (54, 2년제)	1961	1987	남녀공학 개편→세종대학(78) 세종대학교(87)
삼육신학대학	사립	삼육신학원(51)	1961	1992	삼육대학(67), 삼육대학교(92)
대한예수교장로회 장로회신학대학	사립	장로회신학교(48) 대한예수교장로회 총회신학교(51)	1961		
한국사회사업대학	사립	한국사회사업학교(57)	1963	1981	한사대학(79) 대구대학교(81)
경기대학	사립	조양보육사범학교(47) 경기여자초급대학(55) 경기실업초급대학(62)	1963	1985	경기대학교(85)
명지대학	사립	근화여자초급대학(52) 서울문리사범대학(56) 서울문리실과대학(62)	1963	1983	명지대학교(83)

〈부표 3〉 1964-1974년 사이 4년제 대학으로 신설·승격된 사례들

학교명 (77년 기준)	유형	전신학교 연혁 (연도)	4년제 대학인가	종합대학 승격	비고
전주대학	사립	전주영생대학(64, 야간)	1964	1983	전주대학(77) 전주대학교(83)
성심여자대학	사립		1964	-	한림대학에서 인수(82)
광운공과대학	사립	조선무선공학원(40) 광운전자공과대학(64)	1964	1987	광운공과대학(76) 광운대학(83), 광운대학교(87)
서라벌예술대학	사립	서라벌예술학교(53) 서라벌예술초급대학(57)	1964		중앙대학교에 인수(72)
상명여자사범대학	사립	상명여자 고등기예학원(37)	1965	1987	상명여자대학(83) 상명여자대학교(87) 상명대학교(96)
성신여자사범대학	사립	성신여학교(36) 성신여자 실업초급대학(63)	1965	1982	성신여자대학(79) 성신여자대학교(82)
대건신학대학	사립	대건신학교(62)	1965		광주가톨릭대학(85)
목원대학	사립	감리교대전신학교(57) 감리교대전신학대학(65)	1965	1993	목원대학(72) 목원대학교(93)
한국항공대학	사립	국립항공학교(53)	1968	-	학교법인 정석학원에서 인수, 사립화(79)
울산공과대학	사립		1969	1984	울산대학교(84)
부산여자대학	사립	부산여자대숙(55) 부산여자초급대학(64)	1969	1992	부산여자대학교(92) 신라대학교(97)
청주여자사범대학	사립	청주여자초급대학(67) 청주여자대학(69)	1969	1992	청주여자사범대학(72) 서원대학(87) 서원대학교(92)
총회신학대학	사립	장로회신학교(48) 대한예수교장로회 총회신학교(51)	1969		총신대학(75)
고려신학대학	사립	고려신학교(46)	1970	1993	고신대학(80) 고신대학교(93)
한성여자대학	사립		1972	1993	한성대학(78) 한성대학교(93)
아주공과대학	사립	아주공업초급대학(72)	1973	1981	아주대학교(81)
그리스도신학대학	사립	한국그리스도교회 신학교(63)	1973		KCC대학교(2015)
침례교신학대학	사립	침례회신학교(54)	1973		
상지대학	사립	관서대의숙(55) 원주대학(63, 야간) 폐교→ 원주실업전문학교(72)	1974	1989	상지대학(74) 상지대학교(89)

참고문헌

〈1차 문헌〉

1. 정부 공문서 자료

1) 국가기록원 소장 자료

(1) 문교부 자료:

『국제대학철』(BA0231111); 『대구학원서류철』(BA0232298); 『대성학원서류철』(BA0232297); 『동덕여학단서류철』(BA0232320); 『재단법인단국대학서류철』(BA0230975); 『재단법인단국대학서류철』(BA0231027); 『학교법인 동국학원과 학교법인 은석학원 합병인가서류철(조직변경인가서류철)』(BA0231358); 『연세대학교서류철』(BA0232321); 『재단법인 세브란스의과대학 해산인가서류 및 연세대학서류철』(BA0231360); 『재단법인이화학당서류철』(BA0231012); 『재단법인중앙학원서류철』(BA0232306); 『재단법인홍익대학서류철』(BA0230987); 『전북대학교후원재단서류철』(BA0231008); 『조선대학교철』(BA0230842); 『조선대학서류철』(BA0232301); 『중앙대학교철』(BA0231119); 『홍익대학서류철』(BA0232302); 『한국외국어대학철』(BA0231109); 『재단법인한양학원서류철』(BA0231024); 『학교법인 한양학원 재산 및 임원서류철(조직변경인가서류)(서울)』(BA0231363).

(2) 조선총독부 학무국 자료:

「법인의 설립 및 감독에 관한 건」, 『학사예규철』(CJA0027605)
「사립보성전문학교설치인가신청」, 『학교설치 인가』(CJA0004686)
「이사 선임의 건」; 「재단법인 보성전문학교 기본재산 처분의 건」; 「재단법인보성전문학교 기본재산 현금처분 허가에 관한 건」, 『재단법인중앙학원(1)』, (BA0831270)
「오산고등보통학교 설립에 관한 건」, 「일신고등보통학교 설립인가의 건」, 『공사립중학교 고등보통학교 학칙개정 서류』(CJA0004693)
「재단법인조선불교중앙교무원 기부행위 조항 개정인가신청의 건」, 『사원 폐지에 따른 사유재산 및 주지취직 인가신청 관계서류』(CJA0004762)
「재단법인 기부행위 변경 인가 신청의 건」, 『종교법인사원관계서류』(CJA0004899)
「조선불교중앙교무원평의원회및삼십일본사주지회의상황에관한건」, 『종교사원및신도잡건철』(CJA0004877)

(3) 기타 자료

감사원, 『동국대학교수시검열감찰보고』 (BA0015296)

_____, 『연세대학교수시검열감찰보고』 (BA0015234)

경기도교육청 관리국 총무과, 『예규철(조사기획)(2)』 (BA0199918)

성업공사, 「청산법인 폐쇄등기부 등본 및 인감증명(재단법인 명륜전문학교)」,

『청산법인 폐쇄등기부 등본 (조선기업주식회사외) (연합청산사무국)』, (DA0421725)

재무부 관재국, 『매각기업체카드』 (DA0422627)

2) 국회의원회록

「남조선과도입법의원속기록 제205호」 (1948.2.3.)

「남조선과도입법의원속기록 제206호」 (1948.2.5.)

「국회정기회의속기록 제2회 제81호」 (1949.4.21)

「국회임시회의속기록 제5회 제42차」 (1949.11.16)

「국회임시회의속기록 제5회 제44차」 (1949.11.18)

「국회임시회의속기록 제5회 제57차」 (1949.12.3)

「국회임시회의속기록 제11회 제5호」 (1951.6.6)

「국회임시회의속기록 제11회 제6호」 (1951.6.7)

「국회임시회의속기록 제14회 제27호」 (1952.11.22.)

「민의원회의록, 제38회 24차 회의」 (1960.9.29.)

「국회본회의회의록 제42회 제7호」 (1964.5.12.)

「국회 문교공보위원회회의록 제41회 5차」 (1964.4.7.)

3) 정부 및 공공기관 발간 자료 및 통계

국회예산정책처, 2018. 「한국 조세제도의 발전과정과 현황」, 국회예산정책처 보고서.

내무부 통계국, 『대한민국 통계연감』, 각 연도.

문교부, 1955. 『교육기관통계 (단기 4287년 12월 31일 현재)』

문교부, 1958. 『문교개관: 4291년』, 문교부.

서울특별시교육회, 1953. 『대한교육연감』, 서울특별시교육회

서울특별시교육회, 1956. 『대한교육연감』, 서울특별시교육회

서울특별시교육회, 1957. 『대한교육연감』 서울특별시교육회

교육신문사, 1960. 『대한교육연감』, 교육신문사.

교육신문사, 1961. 『대한교육연감』, 교육신문사.

재무부, 1958. 『재정금융의 회고: 건국10주년업적』, 재무부.

재무부 관재국 (연도미상), 『법인대장』.

통계청, 2015. ‘소비자물가조사’, 「통계로 본 광복 70년 한국사회의 변화II(통계편)」
朝鮮總督府學務局, 『朝鮮諸學校一覽』, 각 연도.

大藏省外資局, 1943. 『敵産管理法及關係命令並ニ告示: 昭和18年3月末現在』.

4) 관보 자료

『朝鮮總督府官報』 (국사편찬위원회 한국사 데이터베이스)

『美軍政廳官報 (Official gazette United States Army Military, Government in Korea』 (원주문화사 편, 1990)

『관보』 (대한민국 관보, 국가기록원 데이터베이스)

2. 학교사 및 기관발간 자료, 사료집, 회고록

1) 학교 일람 자료

『普成專門學校一覽』, 『延禧專門學校一覽』, 『セブランス聯合醫學專門學校 一覽』

2) 학교사 자료

건국대학교 70년사 편찬위원회, 2016. 『건국대학교 70년사 3(상)』, 건국대학교.

계명대학교, 2004. 『계명대학교 50년사 자료집 : 1954-2004』, 계명대학교.

고려대학교100년사편찬위원회, 2008a. 『고려대학교100년사 I』, 고려대학교출판부.

고려대학교100년사편찬위원회, 2008b. 『고려대학교100년사 II』, 고려대학교출판부.

고려대학교교우회100년사편찬위원회, 2007. 『고려대학교 교우회 100년사』, 고려대학교 교우회.

국민대학교60년사편찬위원회, 2007. 『국민대학교 60년사 : 1946~2006, 2권 부문사편』, 국민대학교.

단국대학교칠십년사편찬위원회, 2017. 『단국대학교 70년사 2권: 부문별 자료사』, 단국대학교.

동대백년사편찬간행위원회. 2006. 『동국대학교 백년사1: 백년의 길·역사』, 동국대학교.

동아대학교 50년사 편찬위원회. 1998. 『동아대학교 50년사: 1946-1996』, 동아대학교.

성균관대학교사편찬위원회, 1978. 『성균관대학교사 1398-1978』, 성균관대학교출판부.

숙명여자대학교 창학 백주년사 편찬위원회, 2008. 『숙명 100년: 1906~2006. 1권』, 숙명여자대학교.

숭실대학교 90년사 편찬위원회, 1987. 『숭실대학교90년사』, 숭실대학교출판부.

연세대학교박물관 편, 2013. 『연희전문학교 운영보고서 上』, 선인.

- 연세대학교박물관 편, 2013. 『연희전문학교 운영보고서 下』, 선인.
- 연세대학교백년사편찬위원회, 1985. 『연세대학교백년사 I: 연세통사(상)』, 연세대학교출판부.
- 연세대학교백년사편찬위원회, 1985. 『연세대학교백년사 II: 연세통사(하)』, 연세대학교출판부.
- 연세대학교 의과대학, 1982. 『연세대학교 의과대학 재정사: 1885-1982』, 연세대학교 의과대학.
- 연세의료원 120년사 편찬위원회, 2005. 『인술, 봉사 그리고 개척과 도전의 120년: 1. 한국의 현대의학 도입과 세브란스(1885~1945)』, 연세의료원.
- 연세학풍연구소 편, 2018. 『연·세·전 교장 예비순 자료집(III) - 교육·선교 서한집 (1): 1915-1917』, 선인.
- 연세학풍연구소 편, 2021. 『연희전문학교 운영보고서 2: 교장·부교장·학감 보고서 (1915~1942)』, 선인.
- 영남대학교오십년사편찬위원회, 1996. 『영남대학교오십년사: 1947-1997』, 영남대학교출판부.
- 이화100년사편찬위원회, 1994. 『이화100년사』, 이화여자대학교출판부.
- _____, 1994. 『이화100년사자료집』, 이화여자대학교출판부.
- 인하50년사편찬위원회, 2004. 『인하50년사 상』, 인하대학교.
- 조선대학교50년사편찬위원회, 1997. 『조선대학교오십년사: 1946-1996』, 조선대학교.
- 조선대학교 사료편찬위원회, 1995. 『조선대학교 사료집 (제1권)』, 조선대학교.
- 중앙대학교 80년사 편찬실무위원회, 1998. 『중앙대학교 80년사』, 중앙대학교.
- 한양대학교교사편찬위원회, 1989. 『한양학원 50년사 I』, 한양대학교.
- 한양대학교 칠십년사 편찬위원회, 2011. 『한양대학교 70년사 I』, 한양대학교.
- 鷲山第三郎, 1927. 『明治学院五十年史』, 明治學院

3) 기관 발간 자료, 자료집 등

- 김광식 해제, 1996. 『韓國近現代佛教資料全集 66: 朝鮮佛教各種會錄』, 민족사.
- 국정교과서주식회사삼십오년사편찬위원회, 1987. 『국정교과서주식회사 삼십오년사』, 국정교과서주식회사.
- 대한사립중고등학교장회 80년사 편찬위원회, 1999. 『大韓私立中高等學敎長會 八十年史: 1919~1999』, 대한사립중고등학교장회. 864-872쪽.
- 사단법인대한사립중고등학교장회, 1974. 『韓國의 私學』, 민중서관.
- 삼양사, 1974. 『三養 50年: 1924-1974』, 삼양사.
- 이길상, 오만석 공편, 1997. 『한국교육사료집성: 미군정기편 I』, 한국정신문화연구원
- 정태수 편, 1992a, 『미군정기 한국교육사자료집(상) (1945~1948)』, 홍지원
- _____, 1992b, 『미군정기 한국교육사자료집(하) (1945~1948)』, 홍지원

한국교육십년사간행회, 1960. 『한국교육십년사』, 풍문사.

한국농촌경제연구원, 1984. 『농지개혁사관계자료집 제2권』, 한국농촌경제연구원.

한국농촌경제연구원, 1985. 『농지개혁시 피분배지주 및 일제하 대지주 명부』, 한국농촌경제연구원.

한국법제연구원, 2000. 『관습조사보고서』, 한국법제연구원.

함안군지편찬위원회, 1997. 『함안군지』, 함안군지편찬위원회.

4) 회고록 및 전기류

김연준, 1999. 『사랑의 실천: 백남 김연준 자서전』, 청문각.

오천석, 2001. 『외로운 성주』, 교육과학사.

유진오, 2019. 『양호기: 보전·고대 35년의 회고』, 고려대학교출판문화원

윤치호, 2016a. 박정신 옮김. 국사편찬위원회 편, 『(국역) 윤치호 영문일기 9』, 국사편찬위원회

_____, 2016b. 박정신 옮김. 국사편찬위원회 편, 『(국역) 윤치호 영문일기 10』, 국사편찬위원회

정애리시, 2003. 『잃어버린 이름을 찾아서』, 삶과꿈.

춘강조동식선생기념사업회, 1979. 『춘강조동식선생전기』, 춘강조동식선생기념사업회.

3. 언론 자료

1) 신문자료

『매일신보』, 『동아일보』, 『조선일보』, 『경향신문』, 『매일경제』, 『부산일보』, 『중앙일보』

2) 잡지 자료

김영식 편, 『三千里 10, 1935.7~1935.8』, 한빛, 2008.

오기형, 1966. 「私立大學의 聯合은 可能한가 : 高等教育機關의 合理的運營」, 『사상계』 제14권 제1호 통권 제155호 (1966년 1월호).

윤용남, 1969. 「우골탑 특감 방청기」, 『월간중앙』 1969년 3월호, 124-133.

“朝鮮に於ける基督教の革新運動”, 朝鮮總都府 高等法院 檢事局 思想部, 『思想彙報』 第25號, (1940.12).

〈2차 문헌〉

- 강명숙, 2002, 「미군정기 고등교육 연구」, 서울대학교 교육학과 박사학위논문.
- _____, 2003, 「미군정기 사립대학 설립과 고등교육기회의 확대」, 『아시아교육연구』 4(1), 155-179.
- _____, 2007, 「근대 교육에서 ‘공(公)’ 개념의 의미 변화」, 『교육사학연구』 17(2), 1-25.
- _____, 2010, 「일제시대 학교제도의 체계화: 제2차 조선교육령 개정을 중심으로」, 『한국교육사학』 32(1), 1-23.
- _____, 2013, 「대학의 제도적 기반 형성과 학술 여건(1945~1955)」, 『한국 근현대사 연구』 67, 1-33.
- _____, 2014, 「1960~70년대 대학과 국가 통제」, 『한국교육사학』 36(1), 137-159.
- _____, 2015a, 「해방 직후 심산 김창숙의 성균관대학 설립 운영 활동과 그에 나타난 교육관」, 『교육사상연구』 29(3), 1-21.
- _____, 2015b, 『사립학교의 기원: 일제 초기 학교 설립과 지역사회』, 학이시습.
- _____, 2018, 『대학과 대학생의 시대』, 서해문집.
- _____, 2021, 「일제 말기(1938~1945) 전문학교 정책의 변화」, 『한국교육사학』 43(4), 29-60.
- _____, 2022, 「전시기 기독교계 사립 전문학교의 변화 - 연희전문학교를 중심으로」, 『한국교육사학』 44(2), 75-98.
- 강인철, 2013a, 『종속과 자율 : 대한민국의 형성과 종교정치』, 한신대학교출판부.
- _____, 2013b, 『저항과 투항: 군사정권들과 종교』, 한신대학교출판부.
- 강혜경, 2015, 「일제시기 여성의 고등교육과 숙명여자전문학교의 설립」, 『승실사학』 34, 183-219.
- 고부응, 2010, 「한국 대학의 기업화」, 『역사비평』 92, 16-42.
- 고상현, 2012, 「민법상 재단법인설립에 관한 비교입법사적 연구」, 『법학논문집』 36(2), 29-56.
- 고영섭, 2009, 「불교계의 해인-마산대학(1946-1967) 경영」, 『선학』 22, 387-441.
- 고태우, 2014, 「일제시기 재해문제와 ‘자선·기부문화’: 전통·근대화·‘공공성」, 『동방학지』, 168, 147-184..
- 공제옥, 1993, 『1950년대 한국의 자본가 연구』, 백산서당.
- _____, 1999, 「부정축재자 처리와 재벌」, 박길성 외, 『1960년대 사회변화 연구』, 백산서당.

- 권보드래·천정환. 2011. 『1960년을 묻다: 박정희 시대의 문화정치와 지성』, 천년의 상상.
- 기요, 니콜라. 2013. 김태수 옮김, 『조지 소로스는 왜 가난한 사람들을 도울까 : 세계 금융을 지배하는 수퍼리치들의 두 얼굴』, 마티.
- 김광식. 1998. 「일제하 불교계의 보성고보 경영」, 『한국민족운동사연구』 19, 311-350.
- _____. 2004. 「농지개혁법 시행과 불교계의 대응」, 『불교평론』 20, 불교평론.
- 김기석. 2008. 「만민고등교육의 구현, 1948-2007」, 『한국고등교육연구』, 교육과 학사
- 김누리. 2012. 「대학기업화와 사립대학」, 윤지관 외, 『사학문제의 해법을 모색한다 : 한국 사학의 역사 현실 전망』, 실천문화사.
- 김도균. 2013. 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구 : 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」, 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김도형. 2018. 『민족문화와 대학 : 연희전문학교의 학풍과 학문』, 혜안.
- 김동춘. 2000. 「한국의 근대성과 '과잉 교육열」, 『근대의 그늘』, 당대.
- 김명연. 2008. 「사립학교법상 학교법인의 정상화에 있어 종전이사의 지위」, 『민주법학』 36, 229-257.
- 김미경. 2018. 『감세 국가의 함정: 한국의 국가와 민주주의에 관한 재정사회학적 고찰』, 후마니타스.
- 김보엽. 2008. 「한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석 : 국민의 정부 및 참여 정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로」, 고려대학교 교육학과 박사학위논문.
- 김성보. 2001. 「입법과 실행과정을 통해 본 남한 농지개혁의 성격」, 홍성찬 편. 『농지개혁 연구』. 연세대학교 출판부.
- 김성연. 2010. 「재단법인 朝蘇佛教中央敎務院의 자산 운영과 한계」, 『불교학연구』 27, 7-46.
- _____. 2018. 「일제하 불교 종단의 형성과정 연구 : 중앙기구의 조직구성과 재정운동을 중심으로」, 동국대학교 사학과 박사학위논문.
- 김성주·강석승 편. 2013. 『4월 학생민주혁명: 배경, 과정, 영향』, 지식과교양.
- 김성호 외. 1989. 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원.
- 김아람. 2019. 「피난지에서 미군기지까지, 평택에서의 이주와 정착」, 『역사와 현실』 114, 249-279.
- 김영화. 1993. 『한국의 교육불평등 - 고등교육 팽창의 과정과 결과』, 교육과학사.
- 김영희. 2008. 「미국 대학에서 학외자 관리 체계의 발전과 대학의 자치」, 『외법논집』 29, 187-220.

- 김용섭, 1992. 『한국근현대농업사연구: 한말·일제하의 지주제와 농업문제』, 일조각.
- 김용일, 1999. 『美軍政下の 教育政策 研究 : 교육정치학적 접근』, 고려대학교 민족문화연구원.
- 김원섭·김수한, 2013. 「한국의 국가공공성 형성과 구조」, 『아세아연구』 56(2), 42-74.
- 김일환, 2016. 「한국 대학구조조정의 형태 변화에 대한 연구: 2003-2012」, 『경제와 사회』 110, 201-238.
- _____, 2018. 「'부재지주', '영리기업'에서 '기생적 존재'로: 1950년대 문교재단의 경제적 실천과 한국 사립대학」, 『사회와 역사』 119, 75-131.
- _____, 2020. 「사립대학으로 간 민주화 운동: 4·19-5·16 시기 '학원분규'와 사립대학 법인 문제의 전개」, 『기억과 전망』 43, 12-67.
- _____, 2021. 「1920-30년대 보성전문학교의 운영과 공공성 문제」, 『역사문제연구』 25(1), 237-279.
- 김자중, 2016. 「일제 식민지기 조선의 고등교육체제의 성격」, 『한국교육사학』 38(3), 59-87.
- _____, 2018. 「일제 강점기 전문학교에 관한 연구」. 고려대학교 교육학과 박사학위논문, 2018.
- _____, 2018. 「일제 식민지기 조선인의 장학단체의 설립과 운영: 고등교육기관 재학자 대상의 단체를 중심으로」, 『한국교육사학』, 40(3), 73-111.
- _____, 2019. 「갑오개혁기-병합 초기(1910년대) 사립법률학교에 관한 연구」, 『교육문제연구』 32(1), 117-144.
- _____, 2021. 「일제 식민지기 '전문정도 사립각종학교' 사례연구 - 경성법정학교의 설립과 운영」, 『한국교육사학』 43(4), 61-96.
- 김정인, 2006. 「일제강점기 향교의 변동 추이 - 鄕校 재산 관련 공문서 분석을 중심으로」, 『한국민족운동사연구』 47, 81-114.
- _____, 2012. 「1960년대 근대화 정책과 대학」, 『한국근현대사연구』 63, 243-274.
- _____, 2018. 『대학과 권력: 한국 대학 100년의 역사』, 휴머니스트.
- 김종규, 1996. 「한국 농지개혁과 지주층의 대응」, 경성대학교 경제학과 박사학위논문.
- 김종길, 1988. 『한국 고등교육의 역사적 변천에 관한 연구』, 한국대학교육협의회.
- 김종서, 2012. 「사립학교법 개정으로 본 사학정책의 변화」, 윤지관·박기용·임재홍 외, 『사학문제의 해법을 모색한다: 한국 사학의 역사 현실 전망』, 실천문화사.
- 김종엽, 2002. 「대학의 학과 구조의 변화 추세와 논리에 대한 연구-1984~1999년 통계를 중심으로」, 『동향과 전망』 54, 217-242.
- _____, 2009. 「교육에서의 87년체제 : 민주화와 신자유주의 사이에서」, 경제와

- 사회 84, 40-69
- _____, 2012. 「한국의 사립대학과 민주적 개혁 과제」, 윤지관·박거용·임재홍 외, 『사학문제의 해법을 모색한다: 한국 사학의 역사 현실 전망』, 실천문화사.
- 김주환, 2018. 「선물(gift) 교환에서 물신과 주술 그리고 적대와 사회적인 것의 문제: 호혜경제에서 사회에 대한 두 가지 상상 사이의 대결」, 『한국사회학』 52(3), 33-79.
- 김지하 외, 2018. 「사립대학 거버넌스 실태 분석 연구」, 한국교육개발원 현안보고.
- 김진우, 2008. 「비영리법인의 설립에 있어 허가주의에 관한 연혁적 고찰」, 『인권과 정의: 대한변호사협회지』 383, 94-113.
- _____, 2012. 「재단법인에 대한 설립자의 관여 가능성: 정관작성의 자유와 한계를 중심으로」, 『홍익법학』 13(4), 323-349.
- _____, 2014. 「출연자에 의한 비영리조직의 통제」, 『법학논고』 45, 333-368.
- _____, 2016. 「공익법인의 지배구조: 재단에서 자주적 의사형성이 가능한지 여부를 중심으로」, 『비교사법』 23(4), 1227-1266.
- 김진우 외, 2009. 「최근 외국 법인법제의 입법동향」, 2009년도 법무부 연구용역 과제보고서.
- 김현지, 2019. 「2부 대학의 운영과 의미 - 덕성여대를 중심으로」, 『인문과학연구』 29, 301-327.
- 김홍중, 2015. 「파우스트 콤플렉스: 아산 정주영을 통해 본 한국 자본주의의 마음」, 『사회사상과 문화』 18(2), 237-285.
- 김훈호, 2014. 「대학 재정지원 정책과 대학의 재정구조 분석」, 서울대학교 교육학과 박사학위논문
- 다케마에 에이지, 2011. 송병권 옮김, 『GHQ: 연합국 최고사령관 총사령부』, 평사리.
- 대학교육연구소, 2020. 국회의원 서동용 편, 「임시이사 선임 사립대학 운영 실태와 개선 방안」, 2020년 국정감사 정책자료집.
- _____, 2021. 국회의원 권인숙 편, 「사립(전문)대학법인 재정운영 실태 진단」, 2021년 국정감사 정책자료집.
- 듀이, 존, 2014. 정창호·이유선 옮김, 『공공성과 그 문제들』, 한국문화사.
- 라이히, 룩·키아라 코텔라·루시 베른홀츠 엮음, 2021. 『민주사회의 필란트로피: 필란트로피의 역사, 제도, 가치에 대하여』, 교유서가.
- 레너, 칼, 2011. 정동호·신영호 옮김, 『사법제도의 사회적 기능』, 새창출판사.
- 류동희, 2010. 『미군정기 대학과 전문인 육성 연구』, 서경문화사.
- 류미나, 2007. 「식민지기 조선의 명륜학원」, 『교육사학연구』 17(1), 53-77.
- 맥고이, 린지. 2017. 윤승희 옮김. 『빌 게이츠의 기부가 세상을 바꿨을까? : 이 세상에 공짜 선물은 없다』, 아르케.
- 명순구, 2008. 『실록 대한민국 민법 1』, 법문사.

- 문만용, 2010. 『한국의 현대적 연구체제의 형성 : KIST의 설립과 변천, 1966~1980』, 선인.
- 문준영, 2007. 「미군정 법령체제와 국방경비법」, 『민주법학』 34, 97-136.
- 문준영·이승일, 2012. 「한국 민법전의 탄생, 그 혁신의 논리 속의 의용민법」, 정근식·이병천 엮음, 『식민지 유산, 국가 형성, 한국 민주주의1』, 책세상.
- 민주화운동기념사업회연구소 편, 2008. 『한국민주화운동사1: 제1공화국부터 제3공화국까지』, 돌베개.
- 바로우, 클라이드 W, 2011. 『대학과 자본주의 국가 : 기업자유주의와 미국 고등교육의 개조 1894-1928』, 문화과학사
- 박기주·김낙년, 2010. 「해방 전(1907~1939) 소비자물가지수 추계」, 『경제분석』 17(1), 131-168.
- 박명규·김백영, 2009. 「식민 지배와 헤게모니 경쟁: 조선총독부와 미국 개신교 선교세력 간의 관계를 중심으로」, 『사회와 역사』 82, 5-39.
- 박명림, 1996. 『한국전쟁의 발발과 기원II』, 나남.
- 박부권, 2000. 「미국과 일본 사립대학 이사회 비교」, 『교육사회학연구』 10(2), 59-87.
- 박정호, 2012. 「부르디외의 증여 해석: 사심 없음의 경제적 정화(淨化)와 부정철학의 이중 효과」, 『경제와사회』 94, 209-241.
- 박종무, 2011. 「미군정기 조선교육자협회의 교육이념과 활동」, 『역사교육연구』, 13, 116-165.
- 박준희 외, 1972. 「한국 대학교육비 적정액에 관한 연구」, 이화여자대학교 인간발달연구소.
- 박찬표, 2007. 『한국의 국가 형성과 민주주의 : 냉전 자유주의와 보수적 민주주의의 기원』, 후마니타스.
- 박혜진, 2015. 『일제하 한국기독교와 미션스쿨』, 경인문화사.
- 박형우, 2021. 『시련과 고난을 딛고 선 세브란스 의과대학(1945-1957)』, 도서출판선인.
- 박환보, 2008. 「한국 고등교육의 보편화 현상 분석」, 서울대학교 교육학과 석사학위논문.
- 방기중, 1996. 「일제말기 대동사업체의 경제자립운동과 이념」, 『한국사연구』 95, 139-178.
- 배향섭, 「고종(高宗)과 보성전문학교(普成專門學校)의 창립 및 초기운영」, 『사충』, 59, 역사학연구회, 2004.
- 베버, 막스, 1990. 조기준 옮김, 『사회경제사』, 삼성출판사.
- _____, 1997, 박성환 옮김, 『경제와 사회 I』, 문학과지성사.
- _____, 2016. 최식 옮김, 「법과 사회(법사회학)」, 『동아법학』 71, 173-398.

- 베버, 볼프강, 2020. 김유경 옮김, 『유럽 대학의 역사』, 경북대학교 출판부.
- 베블런, 토스타인, 2014. 홍훈·박종현 옮김, 『미국의 고등교육』, 길.
- _____, 2019. 박홍규 옮김, 『유한계급론』, 문예출판사.
- 부르디외, 피에르, 2005. 김응권 옮김, 『실천이성: 행동의 이론에 대하여』, 동문선.
- 서문석, 1997. 「귀속 면방직기업의 변천에 관한 연구: 사례연구를 중심으로」, 단국대학교 경제학과 박사학위논문.
- 손인수, 1994a. 『한국교육운동사1: 1950년대 교육의 역사인식』, 문음사.
- _____, 1994b. 『한국교육운동사2: 1960년대 교육의 역사인식』, 문음사.
- _____, 1999. 『한국교육운동사4: 1980년대 교육의 역사인식』, 문음사.
- 손준중, 1995. 「한국 고등교육팽창에 대한 교육사회학적 분석」 『교육사회학연구』 5(2), 37-51.
- 손창완, 2016. 「대학 자치의 관점에서 본 사립대학 지배구조의 문제점 및 해결방안」, 『교육법학연구』 28(2), 59-99.
- _____, 2017. 『진보 회사법 시론: 회사법의 경제민주주의적 해석』, 한올아카데미
- 신기욱, 2001. 「농지개혁의 역사사회학적 고찰」, 홍성찬 편. 『농지개혁 연구』. 연세대학교 출판부.
- 신주백, 2012. 「식민지 조선의 고등교육체제와 문·사·철의 제도화, 그리고 식민지 공공성」, 『한국교육사학』, 34(4), 57-81.
- 신진옥, 2007. 「공공성과 한국사회」, 『시민과세계』 11, 18-39.
- 신현석, 2007. 「한국 고등교육의 시장화와 다양화: 국가, 시장 그리고 대학의 관점에서의 분석을 중심으로」, 『교육행정학연구』, 제25집 제4호, 285-314
- _____, 2012. 「대학 구조개혁정책의 쟁점 분석과 과제」, 『교육문제연구』 42, 1-40.
- 신현석·이준희·정용주, 2013. 「제도화된 국가주의와 교육에서 국가의 역할」, 『교육문제연구』, 26(3), 53-79
- 안유림, 2018. 『일본제국의 법과 조선기독교』, 경인문화사.
- 안종철, 2008. 「미국 북장로교 선교사들의 활동과 한미관계, 1931~1948」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문.
- 안하이어, 헬무트·슈테판 퇴플러 편, 2002. 재단연구회 옮김, 『재단이란 무엇인가: 세계의 재단과 민간기부』, 아르케.
- 에커트, 카터 J., 2009. 주익중 옮김, 『제국의 후예: 고창 김씨가와 한국 자본주의의 식민지 기원 1876-1945』, 푸른역사.
- 엡센, 잉그베르(Ebsen, Ingwer), 2011. 「대학간의 경쟁에서의 대학의 구조조정, 자금조달과 조직 — 독일의 재단법인대학의 예를 중심으로」, 『공법연구』 40(2), 241-249.
- 연정은, 2004. 「감시에서 동원으로, 동원에서 규율로 -1950년대 학도호국단을

- 중심으로」, 『역사연구』, 14, 199-253.
- _____, 2005. 「전시연합대학과 학원통제」, 『史林』 24, 275-304.
- 오성배, 2004. 「사립대학 팽창 과정 탐색 : 해방 후 농지개혁기를 중심으로」, 『한국교육』 31(3), 53-73쪽.
- 오성배·강태중, 2002. 「토지개혁과 대학 팽창의 연계와 그 의미」, 『한국교육문제 연구소논문집』 17, 159-173.
- 오제연, 2013. 「전인적 지도자 양성에서 고급 기술인력 양성으로 - 해방 이후 1970년대까지 대학의 위상 변화」, 『역사비평』 104, 36-64.
- _____. 2014. 「1960-1971년 대학 학생운동 연구」. 서울대학교 국사학과 박사학위논문.
- _____, 2019. 「1970년대 후반 대학정원 정책의 전환과 고등교육 대중화」, 『역사비평』, 128, 145-176.
- _____, 2021. 「1946년 성균관대 중건의 연속과 단절」, 『대동문화연구』 116, 295-219.
- 오천석, 1975. 『오천석교육사상문집1: 민주주의 교육의 건설, 민주교육을 지향하여』, 광명출판사.
- 우마코시 토루, 2001. 한용진 옮김, 『한국 근대대학의 성립과 전개: 대학모델의 전파연구』, 교육과학사.
- 우윤중, 2016. 「민립대학 설립운동의 주체와 성격」, 『사림』 58, 1-32.
- 유팔무, 2001. 「비영리민간부문(NGO)으로서의 사립대학과 정부의 사학정책」, 『동서연구』 13(1), 147-169.
- 윤선자, 1997. 「일제하 조선천주교회의 법인화 과정」, 『북악사론』 4, 241-273.
- _____, 2003. 「일제하 종교단체의 경제적 기반 확보 과정」, 『한국 근현대사 연구』, 24, 한국근현대사학회.
- 윤자형, 2014. 「1990-2000년대 한국 고등교육개혁과 대학문화의 변동 : '정보화' '세계화' 패러다임에 의한 대학·지식·지식인의 의미변화를 중심으로」, 중앙대학교 문화연구학과 석사학위논문.
- 윤지관, 2016. 「한국 사학의 형성과 지배구조: 영남대는 누구의 것인가」, 『역사비평』 114, 285-303.
- _____, 2019. 『위기의 대학을 넘어서: 지구시대의 대학연구』, 소명출판
- 윤철경, 1993. 「교육재정 정책의 사회학적 고찰-교육팽창비용의 동원방식에 나타난 사회계급적 의미」, 『교육사회학연구』 3(2), 77-95.
- 윤해동, 2018. 「한국 근대 고등교육의 기원과 '식민지대학 체제'의 형성」, 윤해동·정준영 편, 『경성제국대학과 동양학 연구』, 도서출판선인.
- _____, 2020a. 「식민지기 유교 고등교육과 명륜전문학교」, 『한국민족운동사연구』 102, 295-351.

- _____, 2020b. 「식민지에 드리워진 그물 - 조선에서의 '법에 의한 지배'의 구축」, 『사회와 역사』 128, 7-48.
- 윤해동·황병주 편, 2010. 『식민지 공공성: 실체와 은유의 거리』, 책과함께.
- 이강수, 2003. 「해방직후 미군정의 교육통제정책과 민립대학 설립운동- 국민대학 설립을 중심으로」, 『북악사론』 10, 383-403.
- 이경숙, 2018. 『유신과 대학』, 역락.
- _____, 2021. 「일제강점기 숭실전문학교 교수진의 구성과 네트워크」, 『사회와 역사』 130, 81-132.
- 이계형, 2016. 「해방 이후 신흥무관학교 부흥운동과 신흥대학 설립」, 『한국학논총』 45, 29-55.
- 이광호, 1991. 「한국 교육체제 재편의 구조적 특성에 관한 연구: 1945-1955년을 중심으로」, 연세대학교 교육학과 박사학위논문.
- 이기우, 2011. 「대학법인화와 대학경쟁력 - 독일의 재단형대학과 사단형대학을 중심으로」, 『공법연구』 40(2), 197-228.
- 이길상, 2007. 『20세기 한국교육사 : 민족, 외세, 그리고 교육』, 집문당.
- 이나미, 2004. 「미군정기의 민주주의 교육」, 『한국동양정치사상사연구』 3(1), 197-219.
- 이대근, 2015. 『귀속재산 연구: 식민지 유산과 한국경제의 진로』, 이숲.
- 이명실, 「일본 메이지 정부의 '문부성 훈령 12호'와 조선총독부의 '개정사립학교 규칙'에 관한 고찰」, 『한국교육사학』, 30-2, 한국교육사학회, 2008.
- 이병천, 2013. 「소유, 통제, 축적: 자본주의와 민주주의의 화해와 불화」, 이병천·전창환 엮음, 『사회경제 민주주의의 경제학: 이론과 경험』, 돌베개.
- 이병천 외, 2003. 『개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원』, 창비.
- 이상록, 2011. 「경제제일주의의 사회적 구성과 '생산적 주체' 만들기: 4·19-5·16시기 혁명의 전유를 둘러싼 경합과 전략들」, 『역사문제연구』, 15(1), 115-158.
- 이상민, 2012. 「한국 공익재단의 사회적 구성: 역사적 발전과정을 중심으로」, 『시민사회와 NGO』 10(2), 191-219.
- 이성전, 2007. 서정민·가미야마 미나코 옮김, 『미국 선교사와 한국 근대교육: 미션스쿨의 설립과 일제하의 갈등』, 한국기독교역사연구소.
- 이수인, 2000. 『사학재단 부정부패·개혁백서』, 국회의원 이수인의원실.
- 이시우, 2012. 「헌법상 사학의 자유와 학교법인의 법적 지위」, 『법과 정책연구』 12(3), 803-838.
- 이종근, 2012. 「사립대학의 경영분규에 대한 국가 개입권의 한계」, 『동아법학』 55, 91-133.
- 이종만, 2010. 「해방 직후 미북장로회 한국선교부의 재건과 미군정: 선교부 자산

- 환수와 재정 운영을 중심으로」, 『인문과학』 92, 211-240.
- 이종재 외, 1990. 「학과별·계열별·대학별 대학입학정원(1971-1988)」(별책부록), 『한국대학의 성장유형과 학과분화에 관한 연구』, 한국대학교육협의회.
- 이종길, 2019. 「해방 후 부산지역의 대학설립과 동아대학 창학 및 법학교육의 전개」, 『동아법학』 85, 1-49.
- 이주호·박정수, 2000. 「사립대학 지배구조의 개혁의제」, 『한국행정학보』 34(4), 139-154.
- 이중기, 2014. 「공익단체의 지배구조」, 『법조』 63(6), 205-257.
- 이지원, 2017. 「미군정기 한국 사립대학 설립의 사회적 조건들 : 국가 정책과 자원 동원을 중심으로」, 연세대학교 사회학과 석사학위논문.
- 이한구, 1999. 『한국 재벌형성사』, 비봉출판사.
- 이한우, 2015. 학교법인의 법인세 과세제도에 관한 연구, 국민대학교 법학과 박사학위논문.
- 이향철, 2007. 『동아시아 고등교육의 재구축 : 일본 국립대학 법인화의 국제비교 고찰 및 한국에 대한 시사』, 우물이 있는 집.
- 이형행, 1975. 「학교법인 대학이사회의 구성·조직·기능」, 『인문과학』 33-34, 189-220.
- _____, 1989. 「한국 사학정책의 전개와 과제(1): 사학의 정초기·팽창기(1945~1949)」, 『연세 교육연구』 2(1), 5-20.
- _____, 1991. 「한국 사학정책의 전개와 과제(II): 사학의 팽창기·통제기(1950~1960)」, 『연세 교육연구』 4(1), 5-28.
- 이혜숙, 2008. 『미군정기 지배구조와 한국사회 : 해방 이후 국가-시민사회 관계의 역사적 구조화』, 선인.
- 이혜영, 1992. 「대학 입학정원 결정의 사회적 동인에 관한 연구」, 서울대학교 교육학과 박사학위논문.
- 이호룡·정근식 편, 2013. 『학생운동의 시대』, 선인.
- 이황직, 2014. 「해방정국의 청년 유교단체 “대동회” 연구」, 『사회이론』 45, 109-146.
- 임세화, 2017. 「모리배의 탄생: 해방기 소설에 나타난 ‘빈자(貧者)’의 도덕과 ‘경제적 인간’의 정치학」, 『상허학보』 50, 339-385.
- 임이랑, 2013. 「전시체제기 염원시삼랑(鹽原時三郎)의 황민화정책 구상과 추진(1937~1941)」, 『역사문제연구』 17(1), 257-291.
- 임재홍, 2002. 「사립학교법의 위헌성과 교육개혁의 방향」, 『민주법학』 21, 13-48.
- _____, 2006. 「사립학교법 개정의 의미와 향후 과제 - 대학평의회를 중심으로」, 『민주법학』 30, 281-312.

- _____, 2008. 「사립학교법상 임시이사제도의 법적 성격」, 『민주법학』 36, 199-228.
- _____, 2011. 「사학분쟁조정위원회의 위헌성과 그 개편방향」, 『민주법학』 46, 271-304.
- 장경섭, 2011. 「개발국가, 복지국가, 위험가족」, 『한국사회정책』 18(3), 63-90.
- 장덕진, 2001. 「가족경영의 제도적 논리-한국재벌의 규범적 동형화」, 『경제와 사회』 51, 161-188.
- 장수명, 2009. 「5.31 대학정책 분석: 규제완화를 중심으로」, 『동향과전망』 77, 9-49.
- _____, 2011. 「등록금 투쟁과 대학제도 혁신」, 『경제와 사회』 91, 69-102.
- _____, 2014. 「한국 대학의 위기의 정치경제와 개혁과제」, 『한국대학, 무엇이 문제인가: 위기 진단과 실천적 과제』, 한국대학학회 창립기념 학술대회 자료집, 49-84.
- 장신, 2005. 「1930년대 언론의 상업화와 조선·동아일보의 선택」, 『역사비평』, 70, 164-196.
- 재단법인 한국산업기술개발본부, 1967. 『전국고등교육기관실태조사 연구보고서 (종합편)』, 재단법인 한국산업기술개발본부.
- _____, 1967. 『전국고등교육기관실태조사 학교별보고서』, 재단법인 한국산업기술개발본부.
- 정근식, 2011. 「박정희시대의 사회통제와 저항」, 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소, 『(탈)냉전과 한국의 민주주의』, 선인.
- 정대화, 2014. 「사학 민주화와 사학개혁의 과제」, 『동향과전망』 90, 153-192.
- 정병준, 2003. 「한국 농지개혁 재검토: 완료시점·추진동력·성격」, 『역사비평』 65, 117-157.
- 정영신, 2006. 「동아시아 점령문제의 인식을 위한 고찰」, 『민주주의와 인권』 6(1), 55-84.
- 정재철, 1989. 「일제하의 고등교육」, 『한국교육문제연구』 5, 37-109.
- 정준영, 2006. 「1910년대 조선총독부의 식민지교육정책과 미션스쿨」, 『사회와 역사』 72, 213-245.
- _____, 2009. 「경성제국대학과 식민지 해계모니」, 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- _____. 2011. “식민지 제국대학의 존재방식: 경성제대와 식민지의 ‘대학자치론’”, 『역사문제연구』 15(2), 9-43.
- _____, 2013. 「해방 직후 대학사회 형성과 학문의 제도화—학과제 도입의 역사사회학적 의미」, 『한국 근현대사 연구』 67, 41-87.
- _____, 2020. 「식민지관학과 ‘민족사학’의 사이: 중앙불교전문학교와 식민지전문

- 학교체제」, 『사회와역사』 128, 89-124.
- 정진상, 2000. 「한국전쟁과 전근대적 계급관계의 해체」, 『경제와사회』 46, 88-113.
- 정진숙, 2019. 「20세기 초 한국인 설립 사립학교 연구: 설립주체와 재정을 중심으로」, 서울대학교 국사학과 박사학위논문.
- 정태현, 2013. 「1980년대 민주화운동에서의 학원민주화 쟁취 사례 연구: 인천대 학생운동의 시각에서 본 선인학원 시·공립화 과정」, 『기억과 전망』 28, 12-66.
- 제철웅, 2001. 「학교재산 출연자의 권리와 법적 보호」, 『私學』 96, 10-19.
- _____, 2004. 「사학의 자율성과 공공성의 조화를 위한 모색: 여당의 사학관련법 개정안을 중심으로」, 『법과 사회』 27, 445-473.
- 조용기, 2013. 『한국 사학 수난사 (1998-2007)』, 책가.
- 조은진, 2015. 「1910~20년대 조선의 관립전문학교 학제 형성과 운영」, 『韓國史論』 61, 311-371.
- 조재국, 2016. 「연희전문학교 정관의 작성과 기독교 정체성의 확립」, 『신학논단』 83, 361-398.
- _____, 2019. 「와타나베 도오루(渡邊暢) 판사의 신앙과 민족운동 지원에 관한 연구」, 『신학논단』 95, 281-318.
- 조정우, 2016. 「국책회사로 본 국가-기업 관계의 구조변동: 만주척식공사 재편을 둘러싼 '반기업주의'의 정치사회화」, 『만주연구』 21, 189-225.
- 조희연, 2007. 「민주화 이후 민주주의」의 복합적 갈등과 위기에 대한 새로운 접근을 위하여:총론적 프레임」, 『동향과 전망』, 69, 11-50.
- _____, 2010. 『동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성』, 후마니타스.
- 주영달, 2016. 「사립학교법에서 설립자의 학교법인 재산에 관한 법적 지위」, 『교육법학연구』 28(2), 121-149.
- _____, 2018. 「사립학교법상 임시이사 선임 학교법인의 정상화 제도 분석과 개선방안」, 고려대학교 교육학과 박사학위논문.
- 참여연대경제민주화위원회, 1998. 『공익재단법인 백서』, 지정.
- 채오병, 2010. 「식민구조의 탈구, 다사건, 그리고 재접합: 남한의 탈식민 국가형성, 1945-1950」, 『담론 201』 13(1), 65-97.
- 최석현, 2010. 「노동공급 구조적 시각에서 본 한국 교육체제의 기원과 그 성격: 역사적 제도주의 접근」, 『현상과인식』 34(4), 65-91.
- 최재건, 2012. 『언더우드의 대학설립: 그 이상과 실현』, 연세대학교 출판문화원.
- 카프라, 프리츠오프·마테이, 헨리, 2011. 박태현·김영준 옮김, 『최후의 전환: 지속가능한 미래를 위한 커먼즈와 생태법』, 경희대학교 출판문화원.

- 칸트, 임마누엘, 2012. 백종현 옮김. 「신민을 위한 영구적 재단들에 관한 국가의 권리들에 대하여」, 『윤리형이상학』, 아카넷.
- 퍼킨, 해롤드, 2005. 「대학의 역사」, 윤종희 외, 『대중교육 : 역사·이론·쟁점』, 공감, 2005. 165-232.
- 하연섭, 2013. 고등교육 재정정책의 정치경제 - 비교제도 분석, 한국정책학회 22(2), 1-30.
- 한동민, 2005. 「‘사찰령’ 제제하 본산제도 연구」, 중앙대학교 사학과 박사학위논문.
- 한스만, 헨리, 2017. 박주희 옮김, 『기업 소유권의 진화』, 북돋움.
- 한용진, 2002. 「대학교사(大學校史)의 간행에 관한 연구」, 『한국교육학연구』 8(2), 25-60.
- 한용진·김자중, 2020. 『3·1운동 전후 고등교육제도』, 명순구 외, 「『1919년 보성전문, 시대·사회·문화』, 세창출판사.
- 한준상, 1990. 「미국의 대한 교육원조(1945-1961)와 한국교육 간의 상관성」, 『현대 한국교육의 인식』, 청아출판사.
- 홍덕률, 2006. 「사립대학의 지배구조, 현황과 과제」, 『민주사회와 정책연구』 10, 217-240.
- 홍성찬, 2001. 「농지개혁 전후의 대지주 동향」, 홍성찬 편. 『농지개혁 연구』. 연세대학교 출판부.
- 홍성태, 2007. 「상지대 판결과 교육개혁: 상지대 판결과 사법커넥션 - "연줄결속체"의 관점」, 『민주법학』 34, 45-68.
- 홍용선·이형행, 1981. 「사학법인 수익재산의 활용방안에 관한 연구」, 『연세교육과학』 19, 25-46.
- 황인규, 2015. 「허영호의 1930·40년대 불교교육 활동과 동국대」, 『동국사학』 59, 459-486.
- 황홍규, 2010. 「대학의 거버넌스에 관한 비교법적 연구 : 일본, 미국, 독일, 영국 및 한국」, 한양대학교 법학과 박사학위논문.

- 天野郁夫, 1986. 『高等教育の日本的構造』, 玉川大学出版部
- _____, 2013a. 『高等教育の時代 上 - 戦間期日本の大学』, 中央公論新社
- _____, 2013b. 『高等教育の時代 下 - 大衆化大学の原像』, 中央公論新社
- _____, 2016a. 『新制大学の誕生: 大衆高等教育への道 (上)』, 名古屋大学出版会
- _____, 2016b. 『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
- 伊藤彰浩, 2021. 『戦時期日本の私立大学 - 成長と苦難』, 名古屋大学出版会.
- 大迫章史, 2003. 「1911(明治44)年私立学校令改正と私学制度」, 『教育制度学研究』, 10, 189-203.
- _____, 2004. 「私立高等教育機関の民法による法人化過程-同志社と慶応義塾の比

- 較分析」,『東北大学大学院教育学研究科研究年報』,52,87-104.
- 大島宏,2004.「基督教主義」から「皇国ノ道」へ - 財団法人立教学院寄附行為の変更
にみる基督教主義と天皇制イデオロギーの相克」,『立教学院史研究』(第2号),
61-82.
- 戸村理,2017,「戦前期私立高等教育機関における管理運営組織の構成と機能-明治後
期から大正期における慶應義塾と早稲田を事例に」,『國學院大學紀要』,55,
21-39.
- 中野実,2003.『近代日本大学制度の成立』,吉川弘文館.
- 日本私大教連中央執行委員会,2020.“日本私大教連の私立学校法改正案”(第4版・20
20 版).
- 長峰毅,1985.『学校法人と私立学校』,日本評論社.
- 藤井啓吾.2006a.「戦前の日本における私立学校制度とその法的枠組みの成立過程 -
私立学校とその設置者との関係をめぐって」,『流通科学大学論集』,人間・社
会・自然編 第18巻 第3号,51-64.
- _____.2006b.「大学令における私立大学とその設置者との関係 - 旧制私立大学
設置法人の寄附行為の分析」,『流通科学大学論集』,人間・社会・自然編,第19
巻 第1号,53-66.
- _____.2006c.「大学令下の私立大学政策の一断面 - 私立大学とその設置者との
関係について」,『流通科学大学論集』,人間・社会・自然編,第19巻 第2号,
79-92.
- 米澤彰純,2010.『高等教育の大衆化と私立大学経営:「助成と規制」は何をもたらした
のか』,東北大学出版会
- Adam, Thomas, 2019. “From Madrasa to College: The Islamic Influence
in the Birth of the Christian Foundation”, *Endowment studies* 3:
67-89.
- Adloff, Frank, 2010; *Philanthropisches Handeln : eine historische
Soziologie des Stiftens in Deutschland und den USA*, Campus
Verlag.
- _____, 2015. “Foundations and the Charisma of Giving: A
Historical Sociology of Philanthropy in Germany and the United
States”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and
Nonprofit Organizations* 26.5: 2002-2022.
- Altbach, Philip G, ed. 1999. *Private Prometheus: Private Higher
Education and Development in the 21st Century*. Greenwood
Publishing Group,

- Altbach, Philip G, and Daniel C. Levy. 2005. *Private Higher Education: A Global Revolution*. BRILL,
- Altbach, Philip G, et al, eds. 2019. *The Global Phenomenon of Family-owned Or Managed Universities*. BRILL,
- Anheier, Helmut K. and Daly, Siobhan eds. 2007, *The Politics of Foundations : A Comparative Analysis*, Routledge.
- Anheier, Helmut K. and Lester M. Salamon eds. 1998. *The Nonprofit Sector in the Developing World: A Comparative Analysis*. Manchester University Press,
- Ansell, Ben, W. 2010. *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge University Press.
- Bae, Kee-Hong, Seung-Bo Kim and Woonchan Kim, 2012. "Family Control and Expropriation at Non-for-Profit Organizations: Evidence from Korean Private Universities", *Corporate Governance: An International Review*, 20(4): 388-404.
- 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), 103-141.
- _____, 2016. "Varieties of Field Theory and the Sociology of the Non-profit Sector", *Sociology Compass* 10(6): 442-458,
- Berle, Adolf Augustus. and Gardiner Coit Means. 1933. *The Modern Corporation and Private Property*. The Macmillan Company,
- Bernasconi, Andres. 2011. "A Legal Perspective on "Privateness" and "Publicness" in Latin American Higher Education." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13.4: 351-365.
- Bleiklie, Ivar, and Maurice Kogan, 2007. "Organization and Governance of Universities", *Higher Education Policy*, 20.4: 477-493.
- Borgolte, Michael. 2017. "Five Thousand Years of Foundations: A Typology from Mesopotamia to the USA." *Endowment Studies* 1.1: 60-95.
- Bourdieu, Pierre. 1996. *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*, Polity Press.
- Bozeman, Barry. 1987. *All Organizations Are Public: Bridging Public*

- and Private Organizational Theories*, Jossey-Bass Publishers,
- Buckner, Elizabeth. 2017. "The Worldwide Growth of Private Higher Education: Cross-national Patterns of Higher Education Institution Foundings by Sector." *Sociology of Education* 90.4: 296-314.
- Chang, Kyung-Sup. 2019. *Developmental Liberalism in South Korea*. Springer International Publishing.
- Chau, Quang, Ba Lam Dang, and Xuan An Nguyen. 2020. "Patterns of Ownership and Management in Vietnam's Private Higher Education: An Exploratory Study." *Higher Education Policy*: 1-23.
- Ciepley, David. 2013. "Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation", *American Political Science Review*, 107(1), 139-158.
- _____, 2017 "Member Corporations, Property Corporations, and Constitutional Rights", *Law & Ethics of Human Rights*, 11(1): 31-59.
- Clark, Burton R, 1983. *The Higher Education System : Academic Organization in Cross-national Perspective*, University of California Press.
- Collins, Randall, and Neal Hickman. 1991. "Altruism and Culture as Social Products." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 2.2: 1-15.
- Dewey, John. 1926. "The Historical Background of Corporate Legal Personality", *The Yale Law Journal*, 35(6): 655-673.
- DiMaggio, Paul J. and Helmut K. Anheier. 1990. "The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors." *Annual review of sociology* 16.1: 137-159.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell, 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, 48.2: 147-160.
- Eaton, Charlie, 2020. "Agile Predators: Private Equity and the Spread of Shareholder Value Strategies to US For-profit Colleges", *Socio-Economic Review*, 1-25.
- Eaton, Charlie, and Mitchell L. Stevens. 2020. "Universities as Peculiar Organizations." *Sociology Compass* 14.3: e12768.

- Garritzmann, Julian L. 2016. *The Political Economy of Higher Education Finance: The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries, 1945-2015*. Springer.
- Geiger, Roger L. 1986a, *Private Sectors in Higher Education : Structure, Function, and Change in Eight Countries*, University of Michigan Press.
- _____, 1986b. *To Advance Knowledge: The Growth of American Research Universities, 1900-1940*, Oxford University Press.
- Gumport, Patricia J. and Stuart K. Snyderman, 2006. "Higher Education: Evolving Forms and Emerging Markets", in W. W. Powell and R. Steinberg eds. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook, 2nd Edition*, Yale University Press.
- Hall, Peter Dobkin, 1992. *Inventing the Nonprofit Sector and Other Essays on Philanthropy, Voluntarism, and Nonprofit Organizations*, The Johns Hopkins University Press.
- _____, 2000. "Philanthropy, the Welfare State, and the Transformation of American Public and Private Institutions, 1945-2000", The Hauser Center for Nonprofit Organizations, Working Paper No. 5
- Hammack, David C. and Helmut K. Anheier. 2013. *A Versatile American Institution: The Changing Ideals and Realities of Philanthropic Foundations*. Brookings Institution Press.
- Hansmann, Henry, 1990. "Why Do Universities Have Endowments?." *The Journal of Legal Studies* 19.1: 3-42.
- Hensel, Isabell, 2009. "Grundrechtskollisionen in der Stiftungsuniversität: Überwaltigte Einheit oder organisierte Vielfalt?" in Teubner, Gunther. *Soziologische Jurisprudenz: Festschrift für Gunther Teubner zum 65. Geburtstag*. Walter de Gruyter.
- Herfurth, Rudolf, and Doreen Kirmse. 2003. "Die Stiftungsuniversität: Analyse einer neuen Organisationsform für Hochschulen." *Wissenschaftsrecht* Bd. 36: 51-67
- Holcombe, Randall G. 2018. *Writing off Ideas: Taxation, Foundations, and Philanthropy in America*. Routledge.
- Holliday, Ian and Paul Wilding, eds. 2003. *Welfare Capitalism in East*

- Asia: Social Policy in the Tiger Economies*, Palgrave Macmillan.
- James, Estelle, Gail R. Benjamin, and Marie Mendras. 1988. *Public Policy and Private Education in Japan*. Springer,
- Jencks, Christopher. 1987. "Who Gives to What?" in W. W. Powell eds, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press
- Karl, Barry D, and Stanley N. Katz. 1981. "The American Private Philanthropic Foundation and the Public Sphere 1890-1930." *Minerva* 19.2: 236-270.
- Kleimann, Bernd. 2019. "(German) Universities as Multiple Hybrid Organizations." *Higher Education* 77.6: 1085-1102.
- Kocka, Jürgen, 2004. "Die Rolle der Stiftungen in der Bürgergesellschaft der Zukunft", *Aus Politik und Zeitgeschichte* 14: 8-15.
- Krücken, Georg, and Frank Meier. 2006. "Turning the University into an Organizational Actor." Gili S. Drori, John W. Meyer, and Kohyu Hwang eds, *Globalization and organization: World society and organizational change*, Oxford: 241-257.
- Levy, Daniel C. 1986, *Higher Education and the State in Latin America : Private Challenges to Public Dominance*, University of Chicago Press.
- _____. 1987. "A Comparison of Private and Public Educational Organizations", in W. W. Powell eds, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press
- _____. 2006. "The Unanticipated Explosion: Private Higher Education's Global Surge." *Comparative Education Review* 50.2: 217-240.
- _____. 2013. "The Decline of Private Higher Education." *Higher Education Policy* 26.1: 25-42.
- _____. 2018. "Global Private Higher Education: An Empirical Profile of its Size and Geographical Shape", *Higher Education* 76(4), 701-715.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology" *Theory and Society* 29: 507-548,
- Marginson, Simon. 2007. "The Public/Private Divide in Higher Education: A Global Revision." *Higher education* 53.3: 307-333.

- Mayrl, Damon and Sarah Quinn, 2017. "Beyond the Hidden American State: Classification Struggles and the Politics of Recognition" in Kimberly J. Morgan and Ann Shola Orloff eds, *The Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*, Cambridge University Press.
- McDermott, John. 1991. *Corporate Society: Class, Property, and Contemporary Capitalism*. Westview Press.
- Middleton, Melissa. 1987. "Nonprofit Boards of Directors: Beyond the Governance Function", in W. W. Powell eds, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press
- Morgan, Kimberly J. and Andrea Louise Campbell. 2011. *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*. Oxford University Press.
- Musselin, Christine. 2007. "Are Universities Specific Organisations." in Georg Krücken, Anna Kosmützky, Marx Torka eds, *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions*, Transcript: 63-84.
- _____. 2021. "University Governance in Meso and Macro Perspectives." *Annual Review of Sociology* 47.
- Newman, Janet, and John Clarke. 2009. *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. Sage.
- Oh, Do Young. 2017. "From a colonial institution to a neoliberal real estate developer: comparative analysis of universities in the urban process in East Asia". Diss. The London School of Economics and Political Science.
- _____, 2022. "University, Landed Class, and Land Reform: Transwar Origins of Private Universities in South Korea, 1920-1960", Reto Hofmann and Max Ward eds, *Transwar Asia: Ideology, Practices, and Institutions, 1920-1960*, Bloomsbury.
- Perry, James L. and Hal G. Rainey. 1988. "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy." *Academy of Management Review* 13.2: 182-201.
- Peterson, Marvin W. 2007. "The Study of Colleges and Universities as Organizations" in Patricia J. Gumpert eds, *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts*, Johns Hopkins University Press

- Pfeffer, Jeffrey and Salancik, Gerald R. 2003, *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*, Stanford Business Books.
- Prewitt, Kenneth, 2006. "Foundations", in W. W. Powell and R. Steinberg eds. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook, 2nd Edition*, Yale University Press.
- Rannard, Gaëlle. 2021. "Nonprofit Business Models: A Bourdieusian Perspective". Ph.D Dissertation, University of Geneva.
- Reich, Rob. 2018. *Just Giving: Why Philanthropy is Failing Democracy and How It Can Do Better*. Princeton University Press.
- Richter, Andreas. 2001. *Rechtsfähige Stiftung und Charitable Corporation*, Duncker & Humblot.
- Ridder-Symoens, Hilde de, eds, 1992. *A History of the University in Europe, Vol.I: Universities in the Middle Ages*, Cambridge University Press.
- Roelofs, Joan. 2003. *Foundations and Public Policy: The Mask of Pluralism*. SUNY press.
- _____. 2015. "How Foundations Exercise Power." *American Journal of Economics and Sociology* 74.4: 654-675.
- Roy, William G. 1997. *Socializing Capital : The Rise of the Large Industrial Corporation in America*, Princeton University Press.
- Salamon, Lester M. 1987. "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in W. W. Powell eds, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press
- Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier. 1998. "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-nationally." *Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations* 9.3: 213-248.
- Schofer, Evan, and John W. Meyer. 2005. "The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century." *American Sociological Review* 70.6: 898-920.
- Silber, Norman I. 2001. *A Corporate Form of Freedom: The Emergence of the Modern Nonprofit Sector*, Routledge
- Slaughter, Shelia & Leslie, Larry L, 1997. *Academic Capitalism : Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Johns

- Hopkins University Press.
- Smith, Steven Rathgeb and Kirsten A. Grønberg, 2006. "Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations", in W. W. Powell and R. Steinberg eds. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook, 2nd Edition*, Yale University Press.
- Sombart, Werner, 1987. *Der moderne Kapitalismus : historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart, Bd.2(1)*, Deutscher Taschenbuch - Verlag.
- Stevens, Mitchell L., Elizabeth A. Armstrong, and Richard Arum. 2008. "Sieve, Incubator, Temple, Hub: Empirical and Theoretical Advances in the Sociology of Higher Education." *Annual Review of Sociology* 34: 127-151.
- Stichweh, Rudolf, 2009. "Autonomie der Universitäten in Europa und Nordamerika: Historische und systematische Überlegungen" in Jürgen Kaube (Hg.), *Die Illusion der Exzellenz. Lebenslügen der Wissenschaftspolitik. Wagenbach*, 38-49.
- Stinchcombe, Arthur, 1998. "Monopolistic Competition as a Mechanism: Corporations, Universities, and Nation-states in Competitive Fields", in Peter Hedström and Richard Swedberg eds, *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press.
- Strachwitz, Rupert Graf, 2006. "Supporting Culture and Higher Education: A German Perspective", in Kenneth Prewitt, Mattei Dogan, Steven Heydemann and Stefan Toepler eds, *The Legitimacy of Philanthropic Foundations: United States and European Perspectives*, Russel Sage Foundation.
- , 2010. *Die Stiftung, ein Paradox?: zur Legitimität von Stiftungen in einer politischen Ordnung*, Lucius & Lucius
- Swartz, David L., 2013. *Symbolic Power, Politics, and Intellectuals : The Political Sociology of Pierre Bourdieu*, The University of Chicago Press.
- Sewell Jr., William H. 2005. "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology", *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*, University of Chicago Press. 81-123

- _____, 2008. "The Temporalities of Capitalism", *Socio-Economic Review*, 6, 517-537
- Teubner, Gunther, 1988. "Enterprise Corporatism: New Industrial Policy and the "Essence" of the Legal Person", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 36, No. 1, 130-155
- Weber, Max. 1978. Guenther Roth and Claus Wittich eds. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.
- Weintraub, Jeff, 1997. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction" in Weintraub, Jeff Alan, and Krishan Kumar eds. *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weisbrod, Burton A. 1988. *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press.
- Weisbrod, Burton A., Jeffrey P. Ballou, and Evelyn D. Asch. 2008. *Mission and Money: Understanding the University*. Cambridge University Press.
- Wittrock, Björn, 1993. "The Modern University: The Three Transformations", in Sheldon Rothblatt and Björn Wittrock eds, *The European and American University since 1800: Historical and Sociological Essays*, Cambridge University Press.

〈Abstract〉

The Formation of Private University System
and Politics of Foundation in Korea

Kim, Il-hwan
Department of Sociology
The Graduate School
Seoul National University

In this thesis, I examined the historical process in which ownership and governance structure of private university had been formed in Korea, in relation to socio-political conflict on the foundational juridical person. By doing so, I elucidated social origins of peculiar forms of foundation governance in which board of directors monopolize asymmetrically great control power vis-a-vis financial contribution on university administrations, legitimated by privilege of 'founder'. Previous researches have dealt with macro political structures favorable to absolute private ownership rights on the one hand, and 'feudal' practices of individual agencies seeking for monopolistic authorities and profits on the other hand. But meso/institutional dynamics of foundational forms of organization have been overlooked. In this thesis, I argued that institutional form itself in which private university is owned and governed by separate foundational organization is a unique historical phenomenon.

Private foundational juridical person is a distinctive forms of modern organization, and have been utilized in various field of civic activities, including private higher education in Korea. Basically, foundation has very hybrid character, embodying tension between different dividing principles of modern societies - public/private,

political/economic/social, religious/secular etc. Though foundation has decisively 'founder-dependent' tendencies, its governance has also structural uncertainty, attributed to its non-profit and non-membership character. Therefore specific dispositions of foundational organization in different societies are determined and structured by the consequence of 'politics of foundation'. So in this thesis, I traced the socio-political contention on private university foundation since the Japanese colonial period to developmental era, and explained the formation of unique private university system in Korea.

In chapter 2, colonial private college cases are analyzed from the perspective of the effects of institutional transplantation of modern Japanese educational system and foundation law in colonial society. The principle that restricted founder of private higher education exclusively to foundation was a product of late developmentalism in modern Japan, and it had introduced in colonial educational policy since the amendment of 'Private school regulation' in 1915. Incorporation of private college had twofold effects. Supervision and control from the colonial state had increased, but at the same time private colleges could manage to secure corporate rights and rationalizing internal governance. In fact, foundation was a stake of colonial hegemonic competition among colonial government, missionaries and native Chosen agencies. In chapter 2, I analyzed the differences among the diverse private colleges, and also emphasized the common attributes, characterized by 'union' character of diverse agencies, and high level of financial contribution to school budget.

In chapter 3, beginning and early phase of private university system is analyzed from the perspective of mobilization and transformation of foundation asset. Time period spans from the U.S. military government to mid 1950's. This chapter pointed out two points. Firstly, strong institutional continuity existed between colonial total war regime and U.S military occupation. More

specifically, in legalizing and accrediting private university, military government and native Korean agencies utilized colonial law and regulation on foundation continuously. Supervisory power of state was also enhanced, despite post-colonial education reform was legitimated with rhetoric of 'liberal democratic reform'. Secondly, rapid transformation of foundation asset had occurred as a result of land reform. Private university foundations, which had been 'absentee landlords' and accumulated vast amount of agricultural land assets, had to dispose and redistribute them, and transform them into for-profit enterprises. But in general, these asset-transformation process was not very successful, and consequently financial capacity of foundations had been weakened.

In chapter 4, I examined politicization of private university foundation issues and social conflict during the time span from the post-Korean War period until the enactment of the 'Private School law' in 1963. In the aftermath of land reform, internal financing capacity of most of private university foundations had been dramatically weakened. Consequently, as foundations increasingly depended on the diverse external resources like tuition and supporters associations, the discrepancy between financial dependency and monopolized governing authority of board extended also. In this context, legitimation crisis of university foundation intensified, which led to socio-political conflict on the revision of foundational ownership and governance structures. 'April 19 Revolution' in 1960, followed by Nation-wide dispute in campus advocating decentralization and democratization of university foundation, marked a peak point of this crisis. But 'May 16 Military coup' in 1961 reversed the situation and reestablished the order. I argued that this period could be defined as critical juncture, determining the following course of events.

In chapter 5, I argued that privatized character of foundational governance had been intensified and proliferated during the rapid

expansion of higher education and developmental dictatorship in 1960's-70's. The enforcement of 'Private school law' mandated all private university foundation to reassign as 'School foundation', a special forms of juridical person for private schools. The scope and strength of governmental regulations increased since then. But still, developmental state suppressed public financial aid, and it had ongoing needs for mobilizing private agencies into higher education sector. Therefore institutional incentives had been given to private foundations in forms of liberalizing tuition regulation, generous tax expenditure, and consolidation of director's legal authority. I argued that enlarged prerogatives of board members institutionalized 'the separation of economic contribution and control' in foundation, which was justified by 'founder myth', and accompanied by familial management and inheritance tendency.

In conclusion, this thesis elucidated that unique ownership and governance structure of private university in Korea should be understood as a historical construct, formed in context of 'politics of foundation' during compressed modernization in 20th century. It implies that the very structure of 'private' foundation and meaning of 'privateness' itself can be variable as a consequence of socio-political contestation regarding authority of 'founder', composition of management rights, and its legitimation. Therefore historical sociological approach to 'politics of foundation' could contribute to making sense of private-dependent higher education system in East Asian countries, as well as nearby social policy fields dependent on private foundations.

Keywords: private university, foundational juridical person, school foundation, politics of foundation, privateness, separation of economic contribution and control, Private school law.

Student Number: 2016-30079

한국 사립대학체제의 형성과 재단법인의 정치

지도교수 정 근 식

이 논문을 사회학박사 학위논문으로 제출함

2022년 5월

서울대학교 대학원

사 회 학 과

김 일 환

김일환의 박사 학위논문을 인준함

2022년 7월

위 원 장 김 백 영 (인)

부 위 원 장 김 홍 중 (인)

위 원 강 명 숙 (인)

위 원 정 준 영 (인)

위 원 정 근 식 (인)