

大學人이 民主的으로 選출해야 한다

金 海 植
(釜山大 行政學科)

총·학장의 임명과 승인

현재 우리나라에서 시행되고 있는 정부에 의한 국립 대학(교) 총·학장 임명제와 사립 대학(교) 총·학장에 대한 승인제는 대학의 자율성과 민주성에 비추어 볼 때 긍정적인 요소보다는 부정적인 요소가 더 많은 것으로 생각되어진다. 특히 오늘날과 같이 세계가 地球村化되어 가는 시대에 아직도 우리 사회에 정부에 의한 총·학장 임명제란 제도가 존재하고 있다는 것은 어느 면으로 보나 우리 사회의 후진성을 나타내고 있는 것으로 보인다.

국립 대학(교) 총·학장에 대한 '민주적 승인'이 아닌 정부의 '일방적인 임명제'는 첫째로 이와 같은 제도적 장치에 의해서 선출된 사람의 대학 공동체에 대한 대표성에 있어서도 문제의 여지가 있으며, 둘째로 민주주의의 가장 기본적인 요소 중의 하나인 견제와 균형의 원리

에도 크게 어긋난다고 말할 수 있다.

사립 대학(교)의 경우에도 비록 각 대학별로 이사회를 통해 총·학장을 선출하고는 있으나 선출된 이들 총·학장의 임명에 있어서는 문교부라는 민이 아닌 官의 승인이 필수적으로 요구되어지므로 이 역시 견제와 균형의 원리가 민주적으로 수행되고 있지 않음을 말해 주고 있다.

이와 같이 한국 대학 총·학장 선출에 있어 정부에 의한 임명이라는 외재적 통제는 역사적으로 대학 외적 요인에 의한 것이든 대학 내적 요인에 의한 것이든, 또 행정적 요인이나 정치적 요인에 의한 것이든 그 어느 것에 의해 연유되어 왔던 간에 결과적으로 볼 때는 우리 대학 제도의 타율성과 비민주성이 제도적으로 具現되어 왔음을 부정할 수 없다. 본래 임명제란 제도 자체는 임명권자에 대한 피임명권자의 충성이 요

구되어지며 임명권자의 정치적 이념에 피임명권자가 순응할 수 있음을 대전제로 하는 것이다. 한국 사회에 있어서 대학 총·학장이 되기를 열망하는 사람은 인맥을 통하여든 정치적 통로를 통하여든 혹은 대학 공동체내에서 누릴 수 있는 덕망과 지지도의 기반이나 자신의 능력에 대한 객관적인 인정에 의해서든 그 어느 경우든 피임명권자로서의 임명권자에 대한 충성과 순응이 요구되어진다.

정치 문화적인 각도에서 볼 때, 아직도 參與的(participant) 정치 문화의 속성보다는 臣民的(subject) 정치 문화의 전통이 비교적 짙은 우리 사회의 정치 환경 속에서 유독 지성인들의 집합체인 대학 공동체가 갖는 의식 구조가 전체 사회의 의식 구조와 동떨어져 존재하라는 법은 없을 것이다. 대학인들의 정치 문화적 수준이 능동적, 참여적 성향이 강하냐 혹은 수동적, 신민적 속성이 강하냐에 대해서

는 아직 실증적으로 주장하기는 어렵다. 그러나 총·학장 임명제가 존속되어 온 우리의 대학 풍토에서는 수동적 정치 문화의 속성이 만만치 않게 병행해 왔음을 부정할 수 없을 것 같다. 총·학장 임명제란 제도가 대학 공동체의 수동적인 정치 문화의 풍토 속에서 그 존속이 가능해 왔던, 혹은 임명제 자체가 바로 대학인들의 정치 문화적 행태에 수동적 심리 정향을 조성시켜 왔던 이들 두 요인간의 이론적, 실증적 인과 관계의 선후를 규명키는 어렵다. 그러나 그 어느 경우든 임명제의 健全在는 대학의 자율적인 발전과 민주성에 역행된다고 말하지 않을 수 없겠다.

총·학장 선출의 민주화

경제 발전과 교육이라는 사회 환경적 변수가 반드시 정치 발전과 유의한 상관 관계가 있다고는 할 수 없다. 그러나 민주화의 정치 발전을 이룩한 대부분의 선진 제국에서는 경제 발전, 교육 수준, 정치 발전의 세 변수간에 상당히 밀접한 상호 작용이 있음은 실증적인 비교 정치 분석에서도 지배적인 이론으로 받아들여지고 있다. 오늘날 급속한 경제 성장과 교육 수준의 향상을 구가하고 있는 한국 사회에 있어서 민주화가 모든 영역에 파급되어야 한다는 것은 과히 무리가 없는 주장이라고 할 수 있으며 이와 같은 민주화는 바로 대학 총·학장 선출에 있어서도 당연히 실현되어야 할 당면 과제일 것

이다. 대학 공동체는 이 나라 최고의 교육 수준을 자랑하는 지성인들의 집합체요, 앞으로 이 나라 장래를 짊어질 지적 엘리트들의 산실이라는 점에서 대학의 민주적 발전은 불가피한 시대적 사조로 받아들여져야 할 것이다.

대학 발전은 여러 가지 요인을 들어 설명할 수 있겠으나 專門性, 受用性, 參與性의 세 가지 요인이 그것의 기본적인 요소라고 지적될 수 있다. 즉, 첫째로 학문 영역별 전공이나 대학의 행정 영역에 있어서 전문성의 제고가 없을 때, 둘째로 급속한 사회 환경적 변화와 과학 기술의 발달로 대학 사회에 지적 요구의 요소가 투입되었는데 대학 사회가 능동성과 창의성을 발휘하여 이들을 흡수·전환할 수 있는 수용성이 없을 때, 마지막으로 대학인들의 대학 공동체 의사 결정에 있어서 제도적으로 참여성이 보장되지 않을 때 우리는 진정한 의미에서의 대학 공동체의 발전을 말할 수 없을 것이다.

따라서 대학 총·학장의 선출에 있어서 직접적이든 간접적이든 대학인들의 민주적 참여를 보장한다는 것은 곧 대학 발전의 한 요소를 실천하는 길이라 할 수 있겠다. 특히 오늘날의 巨大化된 대학 공동체에 서는 대학인들의 소리가 多樣化되고 대학의 복합성에 따른 기능의 多元化가 이루어지고 있다. 이와 같은 대학인들의 다양성과 다원성은 참여가 보장될 수 있는 제도적 장치로서 濫過되어야 한다. 대학 공동체에

의한 총·학장 선출은 바로 이와 같은 참여성을 제도적으로 구현하는 하나의 방법이라고 말할 수 있겠다.

이사회 선출, 교수회 승인

국립 대학(교) 총·학장 선출을 위해 먼저 각 국립 대학(교)은 理事會를 구성함이 바람직하다. 대학 이사회는 교수 대표, 학부모 대표, 지역 사회 대표, 동창 대표들로서 구성하며 이와 같은 대학 이사회 산하에 다시 총·학장 선출 위원회를 두어 총·학장을 선출하도록 한다. 이사회를 통한 총·학장의 선출은 그 자체로서 그칠 것이 아니라 이 선출에 대한 민주적 승인을 제도적으로 보장할 수 있는 대학 자체내의 기구가 동시에 설립되어야 한다. 즉 선출된 총·학장은 다시 교수회(혹은 교수 협의회)의 승인을 거치도록 한다. 일단 이와 같은 과정을 통해 선출, 승인된 총·학장에 대해서 해당 대학 당국은 문교부에 보고만 하는 형식을 취하도록 한다.

사립 대학(교)의 경우에 있어서도 현행 이사회를 통한 총·학장의 선출을 그대로 유지하되 반드시 교수회의 승인을 요구하도록 한다. 여기에서도 또한 현재의 문교부에 의한 승인이라는 비교적 비민주적인 官의 개입을 배제토록 하며 국립 대학의 경우와 마찬가지로 문교부에 단순히 報告만을 하는 형식을 취하도록 한다.

견제와 균형의 제도적 장치

현행의 대학 총·학장 임명제를 철폐하고 대학 자체내의 선출 방식을 채택할 경우 필수적으로 分權的 行政이 따르기 마련이다. 그러나 이렇게 된다고 대학 자체내에서 선출된 최고 관리자인 총·학장에게 대학 정책 결정 및 수행에 있어서 독단적인 專權이 허용된다는 것을 뜻하는 것은 아닐 것이다. 총·학장의 대학 자체내 선출은 반드시 대학내 각 부서간의 견제와 균형을 유지할 수 있는 제도적 장치가 동시에 병행되어야만 이러한 선출 방식이 지향하는 진정한 의미의 자율성과 민주성이 보장될 수 있을 것이다.

현행의 임명된 총·학장을 중심으로 하는 一元的인 대학 행정 체제와 그 속성으로 나타난 집행 부서의 肥大化 현상으로 말미암아 사실상 이를 견제할 수 있는 대학내의 제도적 장치가 거의 없으며 설사 있다고 해도 명목상일 뿐 기능이 제대로 발휘되고 있지 않은 현실이다. 따라서 만약 대학 총·학장 선출이 임명제에서 탈피하여 위에서 지적한 바와 같이 민주적으로 대학내에서 선출된다면 그 자체가 벌써 대학 총·학장 중심의 집행 부서에 대한 견제의 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

그러나 견제와 균형의 민주주의 원리가 단순히 대학 총·학장의 선출 과정에서만 보장될 것이 아니라 대학의 정책 결정 및 집행 과정에 지속적으로 작용되기 위해서는 대학 총·

학장의 선출과 동시에 제도적 장치가 보장되어야 할 것이다. 즉 위에 이미 언급한 대학 이사회, 교수회(혹은 교수 협의회) 이외에 기획 위원회 등을 두어 이들 각 기구에 있어서의 기능과 목적이 명확히 규정되어야 할 것이다. 대학 이사회는 총·학장 선출의 기능뿐만 아니라 대학의 기본 정책 수립, 대학과 지역 사회와의 연계 강화, 대학의 정치적 중립성을 유지할 수 있는 기능 등을 아울러 갖도록 한다. 교수회(혹은 교수 협의회)는 전체 교수로 구성되도록 하며 총·학장 중심의 대학 집행 부서에 대한 감사권, 기획 위원회에 의해서 심의된 예산안에 대한 승인권, 기획 위원회를 구성할 교수 대표 선출권 등을 갖도록 한다. 기획 위원회는 총장, 주요 보좌자, 교수 대표들로서 구성하며 대학의 예산 심의 기능을 수행토록 한다. 대학 이사회에서 선출된 총·학장도 기획 위원회의 한 위원으로서 다른 위원과 동일한 입장에서 투표권을 갖도록 한다.

이와 같은 각 부서간의 명확한 기능적 분화와 대학 전체의 발전을 위한 기능적 통합이 견제와 균형의 원리 위에서 원활히 이루어질 때 비로소 대학 자체내의 총·학장 선출 제도는 그 제도가 궁극적으로 지향하는 자율성과 민주성에 기여할 수 있을 것이다.

현행의 정부에 의한 임명제가 중앙 정부의 문교 정책을 각 지역과 대학간의 특성과 차이를 고려하지 않고 획일적으로

수행케 함으로써 각 지역 개별 대학 상호간에 있을 수 있는 과다한 교육 경쟁을 완화할 수 있었다는 점은 다소 긍정할 수 있다. 그러나 대학 자체내의 총·학장 선출에 따른 분권적 행정은 다음과 같이 더욱 유리한 점을 내포한다.

첫째, 대학의 행정 분권화는 개별 대학 당국으로 하여금 보다 더 큰 자율과 동시에 책임을 갖도록 하는 양면성을 갖게 한다. 자율성만 보장되고 責務를 수반하지 않을 때, 또 책무성만 강요되고 자율성의 뒷받침이 없을 때 그 어느 것이나 행정의 조화는 깨어질 것이다. 자율과 책임의 균형은 중앙 집권적, 하향적 행정 체제에서 나타나기 쉬운 수동적 행정 심리와 행정 지시에 安住하려는 심리를 불식시키는 데 기여할 것이다.

둘째, 분권적 행정에서는 중앙 집권적, 획일적 문교 행정에서 좀처럼 생산되기 어려운 창의성이 생성될 것으로 기대된다. 민주적인 참여가 사실상 봉쇄되어 있는 현행 총·학장 임명 제도에 따른 중앙 집권적, 획일적인 교육 행정하에서는 다양성과 창의성이 있는 대학교육이 창출되기는 어렵다.

수평적·협동적인 총복형 관계

총·학장 선출이 대학 자체내에서 이루어질 경우 고등교육의 3대 主役者 즉 문교부(정부), 총·학장, 대학인의 관계가 어떻게 정립되어야 할 것인

가를 잠시 살펴보고자 한다. 먼저 이들의 관계를 分離型, 重複型, 統合型 등 세 가지 형태로 나눌 수 있겠다.

첫째, 분리형에서는 문교부 對 총·학장이 二元的 분리·독립 관계를 형성하며 대학인 자체는 완전히 총·학장의 권한 속에 들어가고 대학 자체내의 수평적 견제와 균형을 보장할 수 있는 제도적 장치가 없다. 문교부와 개별 대학 총·학장은 각자의 고유 권한 영역에 대해서는 서로 간섭과 침해를 하지 않는다. 이와 같은 독립적인 분리형에서는 문교부와 개별 대학 당국이 협조적인 관계이기보다는 오히려 대립적인 관계로서의 특성이 더 강하게 나타난다고 할 수 있겠다.

둘째, 중복형이다. 이 모형의 특징은 문교부, 총·학장, 대학인 자체가 모두 수평적 관계로 존재하며, 타협(compromise)과 동의(consensus)에 의해서 고등교육의 발전을 위해

협조할 수 있는 영역이 삼자간에 중복되게 공동적으로 존재하는 것이다. 문교부는 대학 당국에 주로 재정적 지원을 하며 대학 당국의 자율성은 완전히 보장된다. 또 총·학장과 대학인은 수직적 관계가 아니라 수평적 관계로서 대학 행정이 同意에 기반을 둔 협조적 관계에 의해 수행되어 나가는 것이 중복형에서의 특징이라 할 수 있겠다.

셋째, 통합형이다. 여기에서는 문교부, 총장, 대학인 자체가 완전히 수직적인 관계로서 문교부 산하에 총·학장이, 다시 총·학장 권한하에 대학인이 수직적인 관계에 놓인다. 이 통합형에서는 대학 당국이 완전히 문교부의 권한하에 있으며 자율성이 보장되지 않는다.

단약 현행 대학 총·학장 임명제가 철폐되고 대학 자체내에서의 총·학장 선출이 실행된다면, 위의 세 가지 유형 중에서 우리에게 바람직한 형태

는 중복형일 것이다. 임명제의 철폐와 행정의 분권화는 문교부와와의 관계 단절이거나 더더욱 대립적인 관계를 뜻하는 것은 물론 아니다. 앞서 이미 지적한 바와 같이 고등교육을 전국적으로 균형 있게 발전시킨다는 측면에서는 문교부의 기본적인 개입이 허용되어야 할 것이다. 총·학장과 대학인의 관계는 어디까지나 수평적인 관계로 동의와 타협에 의한 대학 政策을 產出할 수 있게 그 관계가 형성되어야 할 것이다. 대학 총·학장 선출의 민주화는 대학교육 주역자들의 관계에 종속이나 대립이 아닌 수평적인 협동의 관계를 가져오게 할 것이며 여기에 바로 민주적인 총·학장 선출 제도의 의의가 있는 것이다. 총·학장 선출에 있어서 대학인들의 참여에 의한 민주적인 선출 방법은 근대화와 국제화의 시대적 사조에 역행되지 않는 고등교육 제도라고 할 수 있겠다. *