

大學行政體系의 定立이 선행 되어야

尹 亨 遠

(忠南大 教育學科)

현행 大學行政 體系

요즈음 大學의 自律性 伸張 문제가 대두됨에 따라 總·學長의 選任方式에 대한 여론의 관심도 높아지고 있는 것 같다.

먼저 필자는 대학 총·학장의 선임 방식이란 大學의 自律性을 신장시키는 데 필요한 한 단편적 기능으로서의 行政職位 賦與方式에 불과하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 대학은 중세의 法人의 性格을 지닌 自治團體로 출발한 이래 그 고유의 使命이 다양하게 분화(教授·研究·社會奉仕·理想的民主社會 創造)되어 왔고 이에 따라 統治體系도 바뀌어 총·학장 선임 방식과 같은 行政體系는 이에 順應하지 않을 수 없게 된다.

현재 우리의 大學 統治方式을 선진국과 비교하여 볼 때, 大學設置 이유의 盲目性이나 그 고유한 機能分化時期의 日淺으로 인하여 文敎部 일변도의 統

治方式이 하나의 당연한 公式으로 인식되어 온 점을 부인할 수 없다.

모든 학교는 郡·市·特別市·直轄市·道·國家·私學法人이 설립 경영할 수 있되(教育法 제82조) 監督廳의 인가와 지휘 감독을 받아야(教育法 제84조 내지 85조) 하므로 국립과 사립 대학은 設置와 認可에 있어서 文敎部長官의 지휘·감독을 받아야 한다. 그러므로 현재 大學總長과 學長(獨立單大)의 선임은 국립의 경우 文敎部人事委員會(次官이 委員長)의 자문을 거쳐 문교부 장관의 제청으로 大統領이 임명하도록 되어 있으며(教育公務員法 제24조), 사립 학교의 경우에는 私學法人理事會의 심의·결정을 거쳐 文敎部長官의 승인을 받도록(私立學校法 제15조와 제53조) 되어 있다.

국립이나 사립을 막론하고 大學人事委員會가 있지만(教育公務員法 제5조와 학교법인 정

관 52조) 이것은 총·학장 이외의 人事에 관한 任用同意의 기능밖에 없고, 또 국립 대학교에는 교육에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 評議員會를 두도록 규정하여 왔으나(教育法 제117조) 여태까지 死文化되어 왔으며 실사 시행된다 하더라도 심의 내용(教育法施行令 제142조)에는 총장과 학장의 選任에 관여를 못하도록 명문화되어 있다.

그러므로 현행 우리나라의 大學統治體系는 문교부 장관의 제청이나 승인으로 총·학장이 임명되고 나면 총장과 학장은 大學人事委員會의 동의를 얻어 大學所屬機關長을 문교부 장관이 補하도록 제청하거나(국립) 임명한 후 문교부 장관에게 보고하여(사립) 이들 기관장들로 구성된 自體的 學務會議(또는 敎務會議)를 통하여 모든 행정 기능을 수행하고 있는 실정이다. 그러므로 학부 회의 자체의 合法的 權限에 대한 立法的 根據

도 없거니와 교수와 학생이 가르치고 배우겠다는 일종의 自律的 契約關係라 볼 수 있는 學則의 合法性을 보장하는 基盤이 없는 상태에서 教授會議의 원천적 기능이 마비되도록 학칙을 운영하고 있는 것이다.

大學行政方式의 일반적 傾向

초기(12·3세기) 대학의 自律性은 그 명칭이 학생의 기숙사(Collegium)에서 교수와 학생의 組合(Guild)을 중심으로 강의가 시작되며 이 Collegium의 연합체로서 大學校(Universitas)는 하나의 自由自治團體(A free Corporation)라는 의미로 해석되는 과정에서도 엿볼 수 있다. 전통적으로 대학인들은 學問探究의 자유를 누리기 위한 노력을 계속하였으나 국왕과 교황 또는 독지가의 統制的 틀바구니에서 방황하였다.

그러나 국가가 인정하는 自治團體로서 法人的 永久存續과 自律的 學問探究를 수행하기 위하여 大學憲章(Charters)을 수여받기 시작하는 것은 15·6세기경에 英國 大學에서 나타난다. 이 현장은 일종의 국가의 감독 한계와 대학의 자율적 학문 탐구 영역간의 妥協點을 밝힌 것으로서 궁극적으로 대학 자체의 自律統治的 保護權을 확립한 것이다.

말하자면 대학의 통치 체계는 외부의 監督委員會(Supervising Board)와 내부의 統治協議會(Governing Council)로

양분된 형태로 발달하지만, 單科大學을 중심으로 내부의 자율적 통치 능력이 강한 英國型과 外部統治나 非專門家의 통치 관여가 강한 大陸型으로 양분할 수 있다. 그리하여 대학 현장은 감독 위원회의 외부 통치의 지나친 대학 내부 간섭을 방지하려는 法的 保障策으로 마련된 것이라 볼 수 있다.

하여간 순수하게 교수와 학생에 의하여 선출되는 寄宿大學의 責任者(Head)나 匠人(Master)을 중심으로 운영되어 온 英國의 옥스포드나 케임브리지大學은 自律的·專門의 통치가 강조되었고, 도시국가와 독지가 및 학생들의 보조를 받아 운영된 이탈리아의 대학들은 外部統治와 비전문가의 간섭이 강하게 작용하여 왔던 점을 부인할 수 없다.

이러한 憲章傳統은 19세기에 와서 유럽의 경우 프랑스의 나폴레옹 布告를 통한 帝國大學 설치와 獨逸 大學의 훔볼트인革命(Humboldtian Revolution)으로 국가의 대학 육성을 위한 法律體系 확립 형태로 변형되며, 美國의 경우 법적 투쟁을 통하여 監督的 外部統制를 방지하는 自律保護權으로서 大學憲章이 확립되는 형태로 발달하게 된다.

1763년의 예일大 總長 클라프가 殖民地議會에서 밝힌 바 있는 정부의 憲章 破壞 不可能論과 1819년의 다탈마우스(Dartmouth)大學理事會의 소송에 대한 大法院判決에 의하여 확인된 州政府과 議會의 大學內部干涉 不可能論은 대학 통치

의 자율성을 보장받으려는 투쟁사에서 일대 전환기를 구축한다.

하여간 美國에서는 19세기 중엽이면 州立大學 또한 사립 대학과 마찬가지로 公共的 法人(Public Corporation)으로서 현장을 부여 받아 大學理事會를 구성하고 자율 통치의 체계를 확립하게 된다.

즉 어떠한 형태의 대학이든간에 그것은 私的 또는 公共的 自治團體의 성격을 띠므로 부여 받은 현장 또는 法律(設置令)에 따라 理事會(Board of Trustee, Regents, Governors, Oversees)를 구성하고 나면 이 사회에서는 대학 행정 전문가인 총장을 선출하며 다시 총장은 法人의 권한이 허용하는 범위내에서 행정 담당자와 하부조직을 構成하여 대학을 운영하게 되는 형식을 취한다. 그러나 비전문가로 구성된 이사회는 법인의 존속과 관련된 기본 문제 즉 總長選舉·投資管理·財產所有와 管理·發展計劃 등에 관하여 계획을 검토하는 데 국한하고 대부분의 學事의 內部行政에 관하여는 교육 전문가인 총장과 교수의 自律權에 위임하는 것이 不文律的 傳統이다. 특히 학사 문제 중 教育課程의 운영과 구성 그리고 學位授與와 관련된 권한을 학부 또는 학과 중심의 教授要員에게 단계적으로 위임함을 하나의 常例로 인정받게 된다. 전통적으로 총장은 이사회가 허용한 범위내에서 教授會(Faculty Senates, Councils, Associated Committees)와 學

生會(House of Students)를 중심으로 學則을 만들며 이를 시행하는 것이 대학 행정이다. 학칙은 헌장이나 법률이 허용하는 범위내에서 가르치겠다는 교수와 배우겠다는 학생의 또 하나의 계약 관계이다.

하여간 美國의 경우 대학의 통치 조직의 核은 理事會이다. 이 이사회의 구성은 當然職(Exofficio)과 選出 또는 任命制로 구분되는데 국·공립의 당연직 이사의 경우 州教育監과 州知事가 직접 임명하든가 또는 州議會의 승인을 얻어 주지사가 임명하는 양식이 大宗을 이룬다. 대부분의 私立大學은 당연직을 총장과 교회 대표로 하고 선임직은 創立者 가운데서 終身制 이사와 教會組織으로부터 선출되는 이사로 구성한다.

大學의 使命과 行政樣式

자치 단체로서의 大學이 통치 여건을 수립함으로써 그 本然의 임무를 수행하기 위하여는 行政組織이 필요하게 된다. 대학의 사명을 완성하기 위한 대학 機能의 樣式에 따라 행정 책임자와 그 업무의 속성이 달라지기 마련이다.

먼저 대학 기능의 源泉은 教授機能에서 출발된 것을 부인할 수 없다. 아는 사람이 모르는 사람에게 삼라만상의 법칙을 일깨워 주는 모임에서 대학의 기능이 형성된 것이다. 그러나 차츰 학문 체계의 윤곽이 잡히고 系統化되어 감에 따라 충실한 教授活動은 미리 연구하고 생각하며 저술을 함으로써

가능해짐을 인정하게 된다.

그리하여 19 세기말에 와서 학문의 多岐化와 深化 과정이 계속됨에 따라 교수들의 관심은 이미 알려진 眞理를 전달하는 것보다는 새로운 지식의 探究 쪽으로 쏠리게 되며, 이 研究는 교수 활동의 從屬物로서의 가치보다는 그것 자체가 하나의 대학 기능으로 인정받게 된다.

세째로 중요한 대학의 기능은 社會奉仕 또는 大衆奉仕의 기능이다. 대학은 학자와 교사를 양성하고 시민을 啓蒙시킴으로써 자연적으로 사회 봉사 기능을 다해 온 것을 부인할 수 없다. 대학의 사회 봉사 기능이 體系的이고 공식적인 조직의 임무로 자리를 잡은 것은 약 1 세기 전의 美國의 土地交付大學(Land-Grant Colleges)의 출현에서 출발한다. 토지 교부 대학의 농촌 봉사 계획은 教授, 研究, 奉仕의 기능을 어떻게 융화시켜 농촌 발전에 이바지하였는가를 대변하는 일테라 할 수 있다.

네째로 대학의 기능은 理想的의 民主社會 創造의 기능이다. 전통적으로 대학은 人類文明의 개척자요 人格完成의 표본으로 인정되어 왔는데 그것은 대학 자체가 合理的의 思考를 창출하고 그것을 勸學수범하는 모델이 되어야 한다는 것이다.

대학이 단순한 教授機能만을 수행할 때는 극단적으로 이야기하면 個人教授의 講義가 제일 적합하므로 행정자체가 불필요하다. 여기에는 훌륭한 교수는 즉 學長(또는 學科長)이

라는 공식이 성립하며 이런 강한 전통은 [英國의 옥스포드나 케임브리지大學이 아직도 總長은 일종의 명칭상의 상위에 불과하고 여기에 單大學長이 돌아가면서 個別學長室(본부에 부총장실이 없음)에서 副總長의 직위로 행정을 담당해 왔다는 데서 엿볼 수 있다.

새로운 지식의 창조에 강조를 두는 研究機能이 독자적 대학 기능으로 인정되자 종전의 寄宿大學이나 학과 또는 학부 중심의 單科大學 조직을 중심으로 이를 엮어내는 綜合大學의 조직 형태에 새로운 변화가 일게 된다. 그것은 학과를 초월한 問題中心의 專攻教授간의 결합이 요청되며 학과보다는 연구팀, 사람보다는 '아이디어', 교수 회의보다는 실험실과 도서관, 교내 예산보다는 외부 재단, 학부 학생의 학습 진도보다는 연구 업적이 더 중시되는 조직의 변형을 요구한다. 일반적으로 독자적 연구 기능이 인정되면, 학부와 대학원 교수의 兩分 概念이 형성되고 총·학장은 訓育型보다는 學問通達型으로 바뀌지만 다양한 研究 補佐組織의 자문을 받아야만 그 원만한 해결을 볼 수 있게 된다.

社會奉仕의 기능은 더 많은 행정 책임자의 社交關係와 協調體系의 확장을 요구한다. 총·학장은 학문 통달형이면서도 融和와 調整 그리고 自己實現의 獻身型이 요청된다. 때로는 補佐組織으로 다양한 전문가를 임용하지 않는다는든가 강력한 事務支援組織을 구상하지 못할 때

기능 마비가 초래된다.

이상적 民主社會의 創造라는 기능이 차츰 대학 사명의 한 요인으로 확인되면서부터 다양한 구성원의 행정 참여에 대한 욕구는 비등해 간다. 더우기 대학교육의 보편화 경향에 따라 그 규모가 팽창하여 멀티버시티의 複合機能이 형성되면서 대학은 固有한 학과 중심의 指導性 상실과 방황이라는 심한 갈등을 극복하는 지혜를 요구하게 된다. 차츰 전체 구성원의 참여와 합리적 사고의 창출을 통하여 이상적 조직의 우생학적 진화를 보장할 수 있는 행정 조직이 요청된다. 실로 총·학장은 大學人 전체의 人間的 要求와 組織理念을 결합시켜 文化的 선구자의 역할을 다해야 하는 것이다.

韓國 大學의 當面課題와 總·學長 選任의 思考類型

첫째로 한국 대학이 총·학장 임용과 학사 운영 방식 전반에서 官主導의 外部統治體系를 고수하고 있는 것은 하루빨리 시정되어야 할 政策課題이다.

엄격히 말해 세계 어느 나라를 막론하고 教授活動의 모체인 학과와 단과 대학의 專門的 識見과 무관하게 총·학장이 補任된다든가 또 重鎮教授 대표 기관(보통 Senate)의 추천이나 동의 없이 外部監督廳이 임용 권한을 독점하는 경우는 찾아볼 수 없다. 그것은 尖端의 지식과 文化創造라는 고도의 전

문적 기능을 그 屬性으로 하는 대학의 경우 그것을 실제로 담당하고 있는 사람만이 그 指導者의 適格性을 판단할 수 있다는 常識的 論理 바로 그것이다.

외부 통치와 내부 통치를 조화시키면서 대학 본연의 행정 체계의 융통성을 발휘하고 있는 여러 나라의 總·學長 選任方式을 요약하면 다음과 같다.

일반적으로 美國의 경우는 교수 대표 기관인 教授上院(Faculty Senate)의 추천이나 의견을 들어 법인체인 大學理事會가 選任決議하는 방식을 취하지만 설립과 지역 그리고 규모에 따라 다양하게 융통성을 허용하고 있다.

英國의 케임브리지에는 副總長(Vice Chancellor)이 실제 대학 행정 책임자인데(총장은 졸업식 매나 나타나는 상징적 존재) 교수와 동참으로 구성된 教授評議會(Council of Senate)의 추천을 받아 理事會(Regent House)에서 선출하고 있다. 그러나 대부분 學長의 職位를 가지고 겸무를 하며 임기는 2년이다.

프랑스의 總長(President)은 大學評議會(University Councils)에서 추천한 후 文敎部長官의 승인을 얻도록 되어 있으며 임기는 5년이다.

獨逸의 總長(Rector)은 大教授上院(Grosser Senate)에서 선거하여 州政府의 승인을 얻도록 되어 있으며 임기는 4년이다.

日本의 대학은 교수 대표로 구성되는 大學評議會 또는 參議會의 동의를 얻어 理事會(私

立) 또는 文敎部長官이 임명하는 형식을 취하고 있다.

둘째로 총·학장 선임이나 대학 학사 운영에 있어서 구성원多數의 參與를 보장하는 內部統治體系의 合法的 根據를 마련하여야 한다.

英·美의 경우는 이사회를 통한 자치 단체의 立法的 保護權속에서 教授中心 代表機關(Senate)을 활성화하고 있으며 일본을 비롯한 유럽의 大陸系統은 비록 官의 최종 승인을 얻기는 해도 大學評議會나 大教授上院을 거의 內部統治的 自律를 보장하도록 하는 立法的 基盤으로 형성시켜 주고 있다. 예라 들어 나폴레옹 布告 이후 가장 中央集權의 大學統治의 先例를 남겼다고 볼 수 있는 프랑스에 경우에도 1968년의 高等教育令指針(Orientation of Higher Education Act)에 따라 文敎부의 地方教育行政 집행 기관이라 볼 수 있는 大學區總長(Chancellors of Academies)의 대학 문제 관여를 유보시키는 대신 大學評議會와 總長會議(Conference of Presidents)에 중요 의사 결정권을 넘겨 주고 있다.

아울러 이러한 구성원의 핵심 대표 기관 또한 그것만이 독립적으로 존재하는 것이 아니라 구성원 전체의 의견을 수렴하는 하부 의결 기관과의 긴밀한 연계 관계 위에서 조직이 운영되고 있다는 것이다. 그것은 美國의 Faculty Senate가 Department Committee에 바탕을 두고 운영되며, 英國의 Council of Senate는 General

Board of Faculties 에 바탕을 두고 있을 뿐 아니라 프랑스의 University Council 은 UERS Council 에 바탕을 두고 형성된다는 데서도 밝혀지고 있다.

세째로 대학의 學則은 교수와 학생들이 대학의 목적 달성이나 사명 완수를 위하여 필요한 계약 관계로 형성시켜야 하며 그 守護 여부는 내부 통치 기능의 책임자인 총·학장이나 法人的自治團體의 進退와 관계가 있음을 명심할 필요가 있다.

적어도 이 학칙의 문제에 대한 大學內部 統治의 고유 권한을 침해 당하는 사례는 존재할 가능성조차 없다. 가장 中央集權的 대학 통치를 하고 있다는 프랑스도 1968 년의 高等教育令指針 이후에 교육 과정 운영과 재정 지출권 등에 대하여 상당한 자율권을 허용하면서 총장의 現場密着을 책무화해 가고 있는 실정이다.

또한 독일의 경우 1969 년의 헌법 개정으로 中央政府가 州立型의 독일 대학에 국가적 개입을 시도하고 있지만 이것은 중전의 정교수(Ordinarien) 중심의 單立(Units) 學科가 學問的 孤立을 심화시켜 온 데 대한 반작용일 뿐이며 이들의 중앙 정부 관여는 어디까지나 財政支援과 國家人力 配分の 次元을 넘어서지 않고 있다. 하여간 자율적 학칙의 제정과 그 운영의 전문성이 보장된다는 것은 총·학장이 구성원들의 上向의 意思疏通을 수렴하는 중심점으로서 학칙 운영에 책임을 져야 한다는 것이다.

네째로 대학의 사명 완수는 곧 우리의 民族生存과 번영에 필요한 國力을 배양하는 유일한 발판이므로 이를 실현할 수 있는 총·학장의 선임 방식은 精選의 한계를 초월하는 신중성이 요망된다.

우리 대학 운영의 현실로 보아 아직도 教授·研究·社會奉仕·理想社會 創造 기능 중 국제 수준에서 볼 때 어느 것도 낙후되지 않은 것이 없을 정도이다. 그것은 과거 수십 년 동안 계속되어 온 學生示威의 부작용과 '80 년을 전후한 大學生 人口의 급증으로 인한 여파 그리고 統制와 指示 위주의 大學行政으로 인한 자율성의 위축 등이 몰고온 業報인 것이다.

정말 이 시대가 요구하는 대학의 總·學長은 학문 본질의 洞察에서 先覺의 위치에 있는 사람이어야 하겠으며, 대학내에 있는 細部 機能의 적절성을 보장시키면서 이를 대학의 사명 완수를 위한 合力 增殖으로 유도할 수 있어야 할 뿐 아니라 대내외적으로 人的·物的 動員과 活用 능력에서 탁월한 지도성을 발휘할 수 있는 사람이어야 한다. 여기에 선진국은 未來指向의 理想社會 創造에 국한된 총·학장의 능력을 요구한다면 우리의 경우는 訓育型·學問通達型·獻身型·文化先驅型 등을 모두 갖추어야 하는 이유가 형성되는 것이다.

韓國 大學 總·學長의 選任方向

대학의 총·학장을 選任(選

出과 任命)하는 방식을 선출로 하느냐 임명으로 하느냐의 문제는 어떤 大學의 조직 특성, 기능과 사명, 시대적 임무, 구성원의 성숙 정도, 행정 체계의 전문성 등을 복합적으로 고려하여 결정할 論點임에 틀림 없다.

그러므로 本論에서는 대학 기능의 전체적 윤곽 속에서 총·학장의 역할과 선임 방식의 방향을 제시하고자 한다.

첫째로 우리나라의 대학은 국·사립을 막론하고 통치 체계를 立法的으로 보장할 수 있는 制度的 裝置(憲章과 法律)를 마련하지 못함으로써 총·학장의 대학 내부 통치에서 항상 他律性이 개재하도록 되어 있다. 말하자면 현장이나 개별 대학 설치령은 대학의 固有機能과 국가의 大學干涉 한계를 상호 계약하는 것이므로 이것이 없이는 외부의 任命制나 承認制가 성행할 도리밖에 없는 것이다.

둘째로 대학의 독특한 諸使命完遂의 차원에서 볼 때 學科와 單大의 教授會를 議決機能的 차원으로 승격시키면서 명칭은 뭐라 해도 좋겠지만 元老 教授를 주축으로 한 대학 구성원 대표 기관의 設置와 役割을 立法化한 후에 이를 총·학장 선임 절차 속의 한 단계(동의 또는 추천)로 활용할 필요가 있다.

이런 차원에서 볼 때 教授會나 教授評議員會(가칭)의 기능을 최소한 教育法이나 教育法施行令은 물론 私立學校法이나 國立學校設置令(서울대학 설치령 포함)에 명문화시켜야 할 것

으로 본다.

세계로 韓國 大學의 기능적 낙후성으로 보아 개별 대학의 自律放任은 상당한 機能退化의 가능성을 배제할 수 없으므로 외부 통치 조직으로서 사립의 경우는 個別 法人 理事會를 통할하고 국립의 경우는 大學別 補職者會議을 우선하는 綜合評議會를 만든 후 여기서 총·학장을 추천하는 방식의 제도를 구상해 볼 수 있을 것이다. 이 제도는 현 시대가 요구하는 大學 총·학장의 자질 중 文化

創造의 先驅者의 素養이 있어야 한다는 점을 감안할 때 전국적으로 저명한 人事를 초빙할 수 있는 풍토가 될 수 있을 것이다.

結 語

任命制는 임명권자가 공정한 판단을 할 때 유능한 人士를 補任할 수 있는 장점도 있으나 그렇지 못할 때는 조직 마비와 퇴화를 몰고 올 가능성을 배제할 수 없다.

한편 內部統制의 현명한 장치도 없이 教授選出로 총·학장을 보임하게 될 때 그것이 몰고 올 대학 정치 풍토의 혼란은 대학 본연의 사명 완수를 불가능하게 할지도 모른다.

차제에 한국적 대학 통치의 合理的 方法과 행정 조직의 理想的 模型이라도 수립한 후에 그 속에서 차분히 行政責任者의 補任方式을 논의하는 전기가 마련되었으면 하고 바랄 뿐이다. *