

大學行政의 自主性和 民主性 확립 과정

—美國을 中心으로—

表 時 烈

(高麗大 行政學科)

1. 序 論

1) 問題의 提起 : 한국 大學行政의 當面課題들
 요즈음 우리 사회는 오랜 權威主義 支配에서 벗어나 自由民主主義를 실현하기 위하여 社會 各 분야에서 상당한 갈등과 變化를 겪고 있다. 自由民主主義의 特征 중 하나는 對外的 自律性和 對內的 民主性이 社會 여러 집단에서 다양하게 확립되는 것이다. 예컨대 官 주도의 經濟에서 個人의 創意와 競爭을 바탕으로 한 民間 주도의 經濟秩序가 자리를 잡고 勞働組合이 자주적으로 성립되어 民主的으로 운영된다든지, 언론 기관이 官權과 金力에 휘말리지 않고 事實을 公正히 보도하여 국민들이 올바르게 輿論을 形成할 수 있다든지, 政黨이 정강 정책을 통하여 국민 의사를 제대로 반영하고 黨內民主主義를 실천한다든지, 또는 司法府가 人的·物的 獨立을 통해 국민 권익 보호의 최후 보루자가 되는 등이다. 특히 行 政府의 民主性 확립이 한국 행정의 시급한 과 제임은 두말 할 필요도 없겠다.

우리 사회 여러 집단이 겪는 이러한 갈등은 學 校, 특히 大學에서 더욱 심하다. 大學도 한 社 會의 구성 부분으로 당연히 그 社會의 영향을 받 고 있으며, 그동안 大學을 포함한 우리의 학교

문화가 권위주의적으로 운영되어 온 것도 사실이다. 우리 학교 행정이 權威主義의이었던 것은 의 무 중심의 유교 문화나 일제의 식민지 통치 그 리고 최근의 군사 문화와 같은 일반적인 權威主義 要因 이외에도 교사는 학부모를 대신한다는 전통적 관례와 행정법상의 특별 권력 관계 이론 그리고 교육자와 피교육자의 수직적 관계 등이 중요한 배경을 이룬다. 특히 大學이 理想 追求 라는 기본 속성을 갖고 있으며 한 시대의 舊態 를 벗고 새로운 질서를 이끄는 선도적 역할을 한다고 생각할 때, 自由民主主義 확립에 따른 갈등이 社會의 어느 집단보다 심한 것도 당연 하다.

大學에서의 自由民主主義 확립이란 教育의 自 主性和 학교 행정의 民主性을 확립하는 것이다. 教育의 自主性은 우리나라 헌법에서 교육에 관 한 基本原理로 선언하고 있다. 여기서 교육의 自 主性이란 중요한 교육 정책 및 교육 내용이 교 육자라는 전문가에 의하여 行政權力의 간섭 없 이 自主的으로 決定되어야 한다는 '교육의 專門 性'과 政治的·社會的·宗教的 세력으로부터의 부당한 영향력을 배제한다는 '教育의 政治的 中立性'을 내용으로 한다. 특히 大學의 경우 교수 의 학문의 자유(academic freedom)가 핵심을

이루며, 이를 제도적으로 보장하는 기타 관련 문제로 교수의 身分保障과 교육 정책에서의 교수의 참여 문제가 제기된다.

教育的自主性原理는 教育行政의 民主性 확립을 통하여 뒷받침 되어야 한다. 교육 행정의 민주성을 확보하는 가장 기본적인 제도가 教育自治制라 할 수 있다. 교육 자치제란 地方分權主義를 기본 원칙으로 하고, 교육 행정은 일반 행정으로부터 분리·독립되어 教育·學藝에 관한 사무의 자치권을 갖고 자주적인 財政權과 人事權을 확립하여 주민의 참여와 전문적인 경영으로 교육의 자주성을 보장하는 제도라 정의할 수 있다.¹⁾ 교육 자치 제도는 일반 지방자치처럼 住民에게 교육 정책 결정에 참여 기회를 부여함으로써 民主主權主義를 실현하는 기본 수단이 되며, 특히 교육을 하나의 社會化 과정으로 이해할 때 더욱 중요성을 갖는다. 이와 함께 우리가 당면한 대학 행정에서의 民主性 확보는 학생들의 헌법상 기본권 존중 문제와 학교 행정의 참여 문제이다.

2) 研究目的 및 範圍

본고의 목적은 자주성과 민주성의 확립이라는 大學行政의 기본 문제를 1950~'60 년대에 이미 겪었고 상당 부분은 아직도 미해결로 갈등 속에 있는 미국 대학의 경험을 살펴 봄으로써 우리 문제를 객관적으로 관찰하고 해결하는 데에 시사점을 얻고자 하는 것이다.

앞서 문제의 제기에서 언급되었듯이 대학의 자주성과 민주성의 확립 문제는 광범위한 주제이기 때문에 관련되는 문제들이 많다. 이 글에서는 교수와 학생의 대학 행정의 참여에 초점을 둔다. 외국의 경험을 살펴 본다는 것은 그 나라의 역사적 배경을 이해하여야 하므로 제 2장에서 미국 대학의 역사적 발전 과정과 그 조직 관리상의 특징들을 개관하고, 본문이 될 제 3장과 4장에서 교수의 학문의 자유와 행정의 참여 문제 그리고 학생의 헌법상의 권리와 행정의

참여 문제를 다룬다. 그리고 마지막으로 이러한 미국 대학의 경험에서 얻을 수 있는 몇 가지 시사점을 지적함으로써 한국 대학 행정의 當面課題들을 해결하는 방향을 제시한다.

2. 美國 大學의 歷史的 發展過程 및 組織管理上의 특징

1) 미국 대학의 역사적 발전 과정²⁾

미국의 대학은 1636년에 하버드대학이 보스턴의 찰스 강변에 설립되면서 시작되었고 오늘날 대부분 미국 대학의 모델이 되었다. 18세기 초부터 독립 전쟁 직전까지 예일대학, 펜실베니아대학, 프린스턴대학 등 9개 대학이 있었다. 이들 대학의 설립 목적은 신앙심이 깊은 주민의 성향을 반영하여 성직자를 양성하는 것이었다. 독립 전쟁 후 하나의 국가로서의 同一性(identity)을 찾기 시작하면서 많은 대학들이 설립되었다. 州政府에 의해 설립된 대학도 있었지만 대부분이 신교 단체에 의하여 수립되었다. 이때까지도 대부분의 대학에서는 학장은 물론 대다수의 교수들까지 성직자였다.

그러나 1862년에 연방 의회는 농업과 공업을 가르치기 위한 公立大學을 설립하도록 연방 정부 소유의 땅을 각 州에 교부하는 모릴法(Morrill Act)을 통과시킴으로써 대학 설립의 급격한 증가와 발전을 도모하였다. 특히 모릴법에 의하여 설립된 대학들은 실용적인 교육을 강조하였고, 농부의 자식도 대학에 다닐 수 있게 됨으로써 일반인도 대학에 갈 수 있다는 교육의 기회 균등 사상을 전파시켰다. 19세기 또하나의 변화는 몇 개 대학에서 유턴 학자, 특히 Ph.D. 소유의 독일 대학원 졸업생들을 교수로 채용하여 대학에서 연구를 중시하는 풍토가 조성되었다. 1876년에 수립된 존스 홉킨스대학과 1892년에 창설된 시카고대학이 그 대표적인 예이다. 이러한 변화는 종래의 啓示眞理(revealed truth)를 벗어나 과학적 진리를 추구하는 결과를 가져왔

1) 趙炳孝, 한국교육자치제도 연구(서울: 교육과학사, 1987), p.41.

2) V.R. Cardozier, *American Higher Education: International Perspective*(Brookfield: Gower Publishing Co., 1987), pp.1~14.

다. 19세기말에는 초·중·고 교사의 수요가 급증하게 되자 그들을 양성해 내는 2년제 보통학교(normal schools)가 생겼으며, 곧 4년제 사범대학(teacher's college)으로 전환되었다. 19세기말에는 또한 몇 개의私立 2년제 초급대학(communitiy 또는 junior college)이 생겼고, 20세기초에는 공립 초급대학도 생겼다. 초기에는 2년제 초급대학생의 대부분은 4년제 대학 3학년으로 편입되는 준비를 하였다. 1920~'30년대 들어 컴퓨터, 전자, 의학, 기술 등의 직업·기술 훈련의 필요성이 증가함에 따라 각 주에서 직업학교(trade school)가 수립되었으며 초급대학에서도 직업·기술 훈련을 가르치게 되었다.

20세기 들어 특히 세계 제 2차 대전 이후 미국의 대학생 수는 급격히 늘었다. 전후 재향 군인들은 시민 생활에 복귀하여 새로운 생활을 시작하여야 했는데 연방 의회가 이들의 대학 비용을 부담해 주는 재향 군인 재적응법(Servicemen's Readjustment Act; 일명 G.I. Bill)을 마련하여 실제로 2백만 명이 대학에 등록하였다. 1960년대에는 전후 베이비 붐(baby boom) 세대가 대학에 입학하여 대학생 수가 더욱 급증하였고, 대부분 사범학교가 전신이었던 주립대학에서 이들을 흡수하였다. 1950~'60년대는 미국 대학의 학생 수요의 시기였다고 할 수 있다. 흑백 인종 차별에 따른 1950년대의 人權運動과 대학생 수의 급증으로 인한 교과과정 및 교육 내용의 불만 그리고 베트남 전쟁의 참혹상들이 그 배경을 이룬다. 이에 관한 자세한 내용은 제 4장에서 다룬다.

2) 미국 대학의 조직관리상의 특징³⁾

최근에는 공립학교가 많이 증가하고 있고 사립대학의 높은 등록금 때문에 사립대학 등록생 수가 줄고 있지만, 미국 대학은 그 초기부터 대학의 수나 등록생 수에 있어서 사립대학이 지배적이었다. 종교에 관련된 대학을 포함하여 사립대학은 고도의 자치성이 인정되어 기본적으로 정부의 통제를 받지 않는다. 다만 연방 또는 주 정부의 보조금을 받는 경우에만 관련 지출 명세서

제출, 평등고용법이나 흑백 인종 차별 해소를 위한 적극적 조치(affirmative action) 등에 따라야 한다. 공립대학의 경우 대학의 운영 책임자는 州政府이다. 미국에서는 교육이 연방 정부가 아니고 州政府의 권한이기 때문에 공립대학의 창설 및 중요 정책이 각 州議會의 고유 권한이 된다.

공립이건 사립이건 실제로 대학의 중요 정책을 담당하고 있는 최고 기관은 이사회(board of regents 또는 board of trustees)이다. 이사회는 일반적으로 公益을 대표할 수 있는, 즉 대학 운영에 직접적인 이해 관계가 없는 시민으로 구성된다. 공립대학의 경우에는 보통 9명 정도이며 州知事에 의하여 임명되고 州上院의 동의를 받는다. 임기는 6년 정도이다. 사립대학의 경우에는 보통 25명 정도로 구성되며, 교회에 의하여 임명되는 경우도 있지만 대부분 지명위원회를 통하여 임명되고 한번 임명되면 거의 영구직이 된다. 이들은 보통 대학의 재정 지원을 하게 된다. 이사회는 1년에 4~5회 회의를 갖는데, 총장이나 교수가 따라야 할 대학의 중요 정책을 수립하고 봉급을 포함한 예산을 심의·의결하며, 총장을 임명한다. 공립이건 사립이건 미국 대학의 내부 조직 및 권한은 매우 分權化되어 있다.

우선 대학의 최고 책임자인 총장(president 또는 chancellor)은 學事에 관한 충분한 지식은 물론 빈틈없는 재정 관리 능력 그리고 훌륭한 對人關係의 자질이 있어야 한다. 제 2차 세계 대전 이전까지만 해도 총장은 상당한 재량권이 있어 이사회와만 좋은 관계를 가지면 되었으나, 최근에는 훌륭한 총장이 되려면 이사회 말고도 교수, 학생, 동창회, 공무원 등과 자주 상의를 하여야 한다. 그래서 오늘날의 총장은 여러 사람을 설득시키는 데 대부분의 시간을 보내게 된다. 총장은 부총장의 도움을 받는데, 종래 학사 담당 부총장(vice president for academic officers, dean of college)은 물론 재정 문제가 중요시됨에 따라 재정 담당 부총장을 두기도 하고, 큰 대학은 연구 담당 부총장, 학생 담당 부총장 등 4~5명을 두는 곳도 있다. 총장은 행정 담당 부

3) Ibid, pp. 15~70.

총장(executive vice president)에게 학교의 일상적인 운영을 맡기고 대외적인 일, 주로 재정 지원을 찾는 데 많은 시간을 할애한다.

총장의 선출은 보통 1년 이상 걸린다. 우선 이사회가 총장탐색위원회(a search committee)위원을 임명하게 되는데, 보통 교수·학생·학교 행정가·직원·동창회의 대표들 또는 지역 단체 유지가 同委員會에 참여하게 된다. 동 위원회는 자기들이 원하는 총장의 자질을 우선 정하고 모집 공고를 한다. 위원들은 이력서를 검토한 후 이사회가 지정한 수 또는 보통 5명 정도의 최종 면접 대상자를 선발한다. 이사회는 同委員會에 면접을 위임할 수도 있지만 통상 이사들이 면접하고 최종 결정을 하면 이사장이 봉급 등을 교섭하게 된다. 총장은 통상 계약제가 아니므로 이사회는 언제나 해고할 수 있다. 학사 담당 부총장같이 중요한 학교 행정가는 총장이 탐색위원(search committee)을 임명하여 그들의 최종 결정을 승인하는 경우도 있다. 기타 부총장이나 학사 담당 행정가들은 영구적 지위를 가진 교수 중에서 임명하는데 행정직을 맡아도 同地位는 계속 유지가 된다.

大學에서 교육 및 연구의 조직 단위는 學科(department)이다. 교과과정의 개설은 물론 교수의 임명이나 영구적 신분(tenure) 결정 등이 학과의 권한이다. 학과장(department chairman)은 科 教授에 의하여 선출되며, 3~5년의 임기 동안 과 교수들의 의견을 수렴하는 역할을 한다. 이러한 학과 중심의 미국 대학 조직은 오늘날 너무 전문화되어 학부 학생들에게 폭 넓은 교육을 어렵게 하며 학과간에 높은 벽을 쌓고 있다는 비평도 받고 있다.

미국의 대학 교육비는 국민 총 생산의 약 2.5%가 된다. 미국 대학의 財源은 1981~'82년 기준으로 사립대학의 경우 56% 정도가 학생의 등록금에 의존하고 기타가 연방 정부의 보조금 및 연구 자금(17%) 그리고 개인의 기부금(14%)이며, 공립대학의 경우는 60% 정도가 州政府 지출이고 기타 등록금(18%), 연방 정부 보조금 및

연구 자금(12%)이다. 교육은 州의 책임이지만 건물 시설이나 도서실과 실험실의 개발, 학생의 재정 지원, 기타 연구 자료에는 공·사립을 막론하고 점차 연방 정부의 지원을 요청하게 된다. 따라서 1970년대까지 오랜 동안 미국의 대학이 享有한 자치권은 점차 축소되고 있다. 예컨대 연방 정부의 자금을 받는 대신 연방 정부의 여러 법규를 따라야 하기 때문이다.

3. 大學의 自主性 확립

1) 教授의 學問의 自由

大學의 기본적인 기능을 크게 네 가지로 나누면 교육(teaching) 또는 지식의 전달, 연구(research), 사회 봉사(public service) 그리고 민주적인 대학 사회의 창조(creating an ideal democratic community)라 할 수 있다.⁴⁾ 이 중 가장 오랫동안 대학의 본래 기능으로 여겨지고 있는 것은 교육과 연구이다. 자유롭게 가르치고 연구할 수 있는 '학문의 자유(academic freedom)'가 대학의 자주성 확립의 기초를 이룬다. 학문의 자유는 12세기의 첫 대학 창설 때부터 주창되었다. 이 시대의 성직자 學習 과정에서 학생과 선생 수가 늘어나자 공식적인 조직이 필요하게 되었고 다섯 개의 최초 대학들(Salerno, Bologna, Montpellier, Paris, Oxford)이 창설되었다. 그 후 두 개의 서로 다른 전통이 세워졌는데, 하나는 볼로냐대학이 중심이 되어 부유층을 대상으로 市民法 및 교회법을 가르쳤으며 학생 조직이 중심이 되어 교사는 단순히 고용되는 전통이었다. 다른 하나는 파리대학이 중심이 되어 신학과 예술을 가르쳤으며 교사조합(a guild of the masters)이 대학의 기본 조직이 되었다. 대부분의 독일 대학들은 파리대학형을 따랐다. 독일 대학의 영향을 많이 받은 미국 대학들도 교수 중심의 대학의 自治性 또는 自主性을 하나의 특권으로 주장하게 되었다. 대학은 중세의 교사 조합처럼 自治法人으로서 그 구성원인 교수들이 교수 방법(teaching craft)에 관한 규칙을 스스

4) James A. Perkins, (ed) *The University as an Organization: A Report for the Carnegie Commission on Higher Education* (New York McGraw Hill Book Co., 1973), pp. 3~14.

로 규정하고 자기들 首長을 뽑으며 총회를 갖는 전통을 수립한 것이다.⁵⁾

교수의 학문의 자유는 연구 및 발표 그리고 講學(또는 教授)의 자유를 포함한다. 이 세상에 절대적 진리는 없으며 진리는 오직 연구와 탐구를 통하여서만 발견될 수 있다는 것이 학문 자유의 기본 전제이다.⁶⁾ 따라서 급진적이거나 또는 일반인이 잘 받아들이지 않는 견해(unpopular views)를 公言하는 사람도 잘 보호되어야 한다. 그러한 견해를 가진 교수들 해고하라는 압력이 많이 있어 왔다. 예컨대 교수가 노예 제도를 반대하였든지 진화론을 주장하였든지 공산주의에 동조하였든지 충성 선언을 하지 않았다고 하여 정부 또는 주민들이 해고를 요구한 경우가 자주 있었다. 그러한 압력으로부터 교수를 보호하기 위하여서도 학문의 자유는 소중하다. 오늘날 학문의 자유에 관한 큰 위협은 종래처럼 정부 행정가 또는 이사회 쪽에 있는 것이 아니고 오히려 동료 교수와 학생들의 횡포에 있다.⁷⁾ 학문의 자유는 教授 內容 및 方法에 관하여 누구의 간섭도 없이 독자적으로 결정한다는 講學의 자유(freedom to teach)도 포함된다. 강학의 자유(Lehrfreiheit)는 원래 19세기 독일대학의 한 특성으로 독일 교수는 강의실에서 자기의 학문적 연구는 물론 무엇이든지 토론할 수 있는 선택의 자유까지 갖는다.

미국에서의 강학의 자유는 자기 강의 주제와 관련이 있도록 요구된다. 그러나 미국에서는 표현의 자유가 넓게 보장되고 있어 공개 토론장같은 강의실 밖에서의 자유로운 발표가 잘 보호되고 있다.⁸⁾ 이러한 학문의 자유는 대학의 교수들에게만 보장되고 있다. 왜냐하면 대학은 진리를

추구하는 학자의 共同體로서 그들의 사상이나 표현에 대한 행정적·정치적 또는 종교적 제한이 없는 분위기 속에서 사회에 귀중한 봉사할 수 있을 수 있는 곳이기 때문이다. 그러나 초·중·고 교사들에게도 학문의 자유는 넓게 보호되어야 한다. 왜냐하면 학문의 자유는 학교에서의 多元主義를 촉진하고 학생들에 대한 정부의 주입식 교육(indoctrination)의 위험을 줄일 수 있기 때문이다.⁹⁾ 학문의 자유에 관한 법적 분쟁이 제기되었을 경우에는 법원도 교육적 결정의 본질적인 내용을 심사하기보다는 절차적 정규성(procedural regularity)을 강조하는 경향이 있다.¹⁰⁾

2) 教授의 身分保障과 行政參與

교수의 학문적 자유는 교수의 신분 보장을 통하여 제도적으로 더욱 뒷받침되고 있다. 試補 기간(a probationary period) 동안에 교수로서의 능력이 충분히 보이면 정년 퇴직까지 영구적 신분(tenure)을 취득하게 된다. 영구적 신분 보장은 교묘한 이념적 탄압으로부터 개인 교수의 부당한 해고를 막아 연구 및 강학의 자유를 보장할 뿐만 아니라 경제적인 안정감도 주어 知的 자유를 실현하게 한다.¹¹⁾ 영구적 신분 보장도 정당한 사유(adequate cause)가 있는 경우에는 終止된다. 무엇이 정당한 사유에 해당하는가는 논쟁거리이지만 일반적으로 강의나 연구에서 능력이 상당히 부족하거나 不正한 짓을 한 경우와 명백하고 중대한 의무 위반 그리고 자기 대학의 品位를 중대하게 손상시키는 개인적 행동이 그러한 기준이 된다.¹²⁾ 영구적 신분 보장의 또 하나의 終止 사유는 심한 財政 압박(financial

5) Richard Hotstadter, *Academic Freedom in the Age of the College*(New York, Columbia University Press, 1955), pp.4~6.

6) David L. Kirp and Others, *Educational Policy and The Law: Cases and Materials*, 2nd ed., (Berkeley: McCutchan, 1982), p.198.

7) Harry T. Edwards and Virginia D. Nordin, *Higher Education and the Law*(Cambridge: Harvard University, 1979), p.105.

8) *Ibid*, p.166.

9) David L. Kirp and Others, *op. cit.*, p.198.

10) Harry T. Edwards and Virginia D. Nordin, *op. cit.*, p.169.

11) *Ibid*, p.168.

12) The Commission on Academic Tenure in Higher Education, *Faculty Tenure*, (San Francisco: Jossey-Bass, 1973), p.75.

exigency)이다. 심한 '재정적 압박'의 의미에 관하여서 일치된 견해가 없으나, 당해 조직 전체의 생존을 위협할 정도의 긴박한 재정상의 위기로써 다른 덜 강경한 조치가 있을 수 없을 경우 최후의 호소책으로 인정된다.¹³⁾

영구적 신분 보장을 받으면 위와 같은 정당한 사유가 있는 경우에도 미국 연방 헌법에서 보장하고 있는 適法節次(due process of law)의 보장을 받고 있다. 적법 절차는 자유 및 재산권의 침해가 있을 경우, 사건 통지 및 청문의 기회를 부여함으로써 公正한 결정을 얻어내는 法治行政의 기본 원리이다. 영구적 신분 보장은 적법 절차의 보호 대상인 재산권으로 인정되므로 그러한 권리가 침해될 때에는 영구적 신분 보장의 終止 사유를 자세히 기술한 통지서를 사전에 받아야 하고 상당한 준비 기간을 가진 후 청문의 기회를 보장해야 한다. 그러한 청문은 공정하고 학문적인 전문가로 구성된 위원회에서 실시되어야 한다.¹⁴⁾ 교수의 연구와 강의를 위해서는 학문의 자유가 필수적 조건이고 학문의 자유를 위하여는 신분 보장이 필수적이다. 영구적 신분 보장은 단순한 특권이라기보다는 직능상 당연히 요구되는 것이다.¹⁵⁾

교수의 학문의 자유를 제도적으로 뒷받침하고 있는 또하나의 장치는 學事 운영(academic government)에 교수의 참여를 보장하는 것이다. 교수는 중요 교육 정책에 참여함으로써 행정적 제한으로부터 자유로운 학문 영역을 확보하게 된다. 학교의 중요 교육 정책을 포함한 학교 운영권은 법적으로 대학 이사회에 있다. 그러나 미국 대학은 식민지 초기부터 여사회의 이러한 權限을 교수들과 함께 共有해 왔다. 대학 이사회가 일반 시민으로 구성된 것을 보아도 학사 문제까지 이사회가 결정할 의도는 없었던 것이다. 학위 프로그램, 교과과정, 학생 평가와 같은 學

問제는 애당초 교수들에게 맡겨졌던 것이다. 그러나 학사 문제의 범위가 어디까지 미치는가는 논쟁거리이다. 교수의 자적 결정이나 채용 및 승진 등도 교수들의 결정 영역이나 통상 이사회에 승인을 받는다. 대학에서의 교수는 오랜 교육 준비 경력과 전문성을 갖춘 '전문가 역할(professional role)'을 하는 것이 기업체나 정부 조직과 다르다. 따라서 교수는 이사회나 총장으로부터 학사에 관한 명령을 받지 않는다. 이사회나 총장의 역할은 배움의 세계와 財源의 제공같은 현실의 세계를 연결해 주는 역할만 하던 된다. 오늘날은 지식이 날로 전문화되어 확대되고 있으며, 연구를 통한 새로운 지식의 필요성과 지식의 사회적 효용성이 증대하므로 교수의 영향력은 더욱 커지고 있다. 따라서 學務 업무는 물론이고 행정적 업무의 의사 결정에서도 교수의 역할이 중요시되고 있다.¹⁶⁾

교수의 행정 참여와 관련되는 최근의 새로운 문제로 미국대학교수연합회(American Association of University Professors)의 단체교섭권을 들 수 있다. 초·중·고에서의 교원 노조(The American Federation of Teachers와 The National Education Association)는 1950년대에 勞組로 역할을 시작하였으나, 대학에서는 대학의 목적이나 學務에 종사하는 피고용인의 전문적인 지위(professional status)가 산업체의 단체 교섭을 내용으로 하는 勞組體制와 양립될 수 없다는 믿음에서 오랫동안 노조가 없었다.¹⁷⁾ 그러나 학문의 자유를 보호하기 위하여 1915년에 설립된 AAUP가 1973년에는 단체 교섭의 필요성을 주장함으로써 전국적인 교수 노조 기구가 되었다. '85년 현재는 26개 주가 대학 교수의 단체교섭권을 인정하는 법률을 두고 있으며, 약 25%의 교수가 勞組에 가입하고 있다.¹⁸⁾ 일류 대학에서는 봉급 수준도 좋지만 교

13) Harry T. Edwards and Virginia D. Nordin, *op. cit.*, p.255.

14) *Ibid.*, p.288.

15) Graeme C. Moodie, "Tenure", *Higher Education Review* Vol.14, No.3(1982), p.50.

16) John D. Millett, *New Structure of Campus Power*(San Fransisco : Jossey-Bass Inc., 1979), pp.28~30.

17) Harry T. Edwards and Virginia D. Nordin, *op. cit.*, p.292.

18) V.R. Cardozier, *op. cit.*, p.118.

수들이 중요 정책 결정에 상당한 영향력을 행사하고 있어 노조의 필요성을 별로 느끼지 못하고 있다. 또한 노조의 壓力 수단은 理性과 설득이 의사 결정의 기초가 되어 온 知的인 대학 사회에서는 적당하지 않다는 지적이다. 勞組가 구성된 경우에도 學事 업무는 교수 회의에 맡기고 노조는 주로 봉급과 근로 조건에만 관심을 제한하고 있다.¹⁹⁾

4. 大學行政의 民主性 확립

대학의 기본적인 기능은 교수의 자유로운 연구와 강의가 중심을 이루는 대학의 自治 내지 自主性 확립이지만, 대학 행정의 運用과 관련된 이상적인 민주 대학 사회의 창조도 중요하다. 왜냐하면 대학 조직도 민주 사회의 이상을 지향하여야 하기 때문이다. 대학 운영의 正당한 권한이 법적으로는 이사회에 있지만 대학 사회를 구성하고 있는 교수·학생·직원의 참여 없는 의사 결정은 민주성을 결여하고 있다고 말할 수 있다.²⁰⁾ 본 장에서는 1950~'60 년대에 가장 심했던 학생 운동의 사회적 배경을 살펴 보고 학생들의 요구는 무엇이었으며 최근에는 어떻게 변화하고 있는가를 살펴 본다.

1) 1950~'60 년대의 學生 運動 : 憲法上的 基本權 요구

대학을 포함한 미국 학교의 행정 풍토도 전통적으로 매우 專制的이었다. 여러 가지 원인이 있겠지만 우선 식민지 초기에 청교도의 영향이 컸다. 청교도들은 人間을 원죄인으로 생각하여 오직 성경을 통한 神의 지배에 따라야 영혼의 구제가 가능하다고 믿었다. 복종과 근면이 신대륙에 적용하기에 바쁜 부모에게는 최대의 德目이었고, 교육도 젊은이들에게 청교도 교육을 주입시키는

전제적 통치의 수단으로 여겨졌다.²¹⁾ 이밖에도 학교 조직이 대규모로 團로 조직화됨에 따라 규칙의 철저한 준수가 요구되는 同調性(conformity)이 강조되었고 보통법(common law)으로 오랫동안 인정되어 온 교사는 학부모의 입장에 있다는 원리(in loco parentis doctrine)가 학교 행정의 권위주의적 전통 수립에 큰 영향을 주었다.

이렇게 전제적이었던 미국의 학교 행정이 학생들에 의해 심한 소요를 겪는 것은 1950~'60 년대와 '70 년대 초기이다. 이미 제 2 장에서 살펴 본 바와 같이 제 2 차 세계 대전 이후 연방 정부의 재향 군인 재적용법의 통과로 재향 군인들이 대학에 대거 등록하고 전후 베이비 붐 세대가 '60 년대에 대학에 입학하자 대학생 수는 급증하고 학교 시설이나 교육 내용 등에 관한 불만이 폭발하게 되었다. 특히 1950 년대의 흑인들의 民權運動(civil rights movement)은 학생 운동의 중요한 계기가 된다. 세계 제 2 차 대전에 참여하였던 많은 흑인들은 전후 국내에 들어왔을 때 차별 대우를 더욱 피부로 느끼고 선거권, 공공 시설의 이용 그리고 교육의 평등한 기회를 요구하게 된다.²²⁾ 루터 킹 목사의 흑백 분리에 대한 민권 운동은 사회적 양심을 일깨웠다. 특히 1954 년 연방 대법원은 브라운 사건(Brown Case)을 통하여 교육의 기회 균등에 획기적인 판결을 내렸다. 그동안 학교에서의 흑백 차별을 인정해 온 '분리이지만 평등하다(seperate but equal)'는 원칙을 파기하고 모든 공립학교는 인종 차별 없이 입학을 허용하라는 판결이다. '70 년대초까지 흑백 통합 명령에 대한 저항이 강했지만 브라운 사건은 교사가 존중하여야 할 학생의 헌법상의 권리가 있음을 천명함으로써 전통적으로 인정되어 온 전제적 학교 행정에 중요한 영향을 미쳤다. 이 사건은 학교 영역을 넘어 미국 전 사회에 흑백 인종 차별 금지의 중요한 역

19) *Ibid.*, p. 119.

20) James A. Perkins, *The University as an Organization* (New York : McGraw-Hill Book Co., 1973), p. 12.

21) Ladd, "Allegedly Disruptive Student Behavior, and the Legal Authority of School Officials," *19 Journal of Public Law* 219(1970).

22) S. Rippa, *Education in a Free Society : An American History* Fifth ed., (New York : Longman, 1984), p. 174.

할을 하였다. 대학에서도 이 브라운 판결을 계기로 대학에서의 흑백 이중 구조를 폐지시켜야 했고 보다 적극적인 조치로 입학 등에 흑인을 고려하는 조치(affirmative action)까지 실시하고 있다.

학생 운동의 또하나의 중요한 계기는 월남전이다. 미국이 1965년부터 월남전에 개입하여 오랫동안 처참한 전쟁을 해오며 그 참혹상이 T.V.를 통해 미국 전역에 방영되자 젊은 세대는 징집 카드를 불태우며 격렬한 反戰 데모를 하였다. 대학생은 물론 중·고등 학생까지 검은 완장을 두르고 反戰 데모에 참여하였다. 일반 시민도 이러한 학생들의 반전 운동을 용인하게 되고 법원도 학생들의 반전 데모를 표현의 자유로서 넓게 보호하여 주었다. 그 대표적인 판례가 킥커(Tinker) 사건인데 학생들도 학교 운영 및 학생 지도에 중대하고 본질적인 간섭이 아닌 한도에서 연방 헌법상의 표현의 자유를 향유한다는 획기적 판결이었다.²³⁾ 이 판결을 계기로 대학은 물론 중·고등 학생들도 헌법상의 권리를 빈번히 다투게 된다. 월남전은 미국 대학으로 하여금 그동안 유지해 온 사회·정치에 관한 중립적 전통을 단절하는 계기가 되었다.

학생들이 주장한 표현의 자유와 함께 중요한 영역이 학생 징계시 연방 헌법상의 적법 절차(due process of law)의 원리이다. 이에는 고스(Goss) 사건이 대표적인 판례이다. 중등 학교 학생들이 데모에 참여하고 기물을 파괴한 이유로 열흘간의 정학 처분을 받자 학부모들이 정학 처분을 하기 전에 청문의 기회를 주지 않은 州法을 위헌이라고 주장하였다. 연방 대법원은 교육을 받을 권리는 재산권이 되며 정학 처분은 명예와 관련되는 자유권으로 연방 헌법상의 적법 절차 조항의 적용을 받는다고 판결하였다. 물론 일상적인 학생 지도에 司法的 간섭으로 교사와 학생간의 신뢰 관계를 해친다는 소수 의견도 있었지만, 이 판결은 학교 당국으로 하여금 최소한의 절차를 따르게 하여 그동안 누려온 학교 행

정의 便宜主義를 지양하게 하였다는 점에서 획기적 판결이 된다. 특히 그동안 학교 처분에 대하여 소극적으로 받아들이기만 하는 풍토에서 자기 인생에 중요한 의미를 가질 수 있는 事件(event)에 자신도 의사 표명을 할 수 있다는 적극적 자세를 가르치는 의미가 크다고 지적되고 있다. 대학생의 징계시에도 연방 헌법상의 적법 절차 원리가 요구되었음은 물론이다.²⁴⁾

2) 1960~'70년대초의 學生運動: 學校行政에의 參與 요구

1950~'60년대의 학생 운동은 민권 운동과 월남전과 같은 외부적 정치·사회의 영향을 크게 받아 헌법 차원의 권리 주장을 하였고, '60~'70년대초에는 내부적으로 그동안 엄격했던 학생 생활 규칙의 철폐와 학교 행정에의 참여를 주장하게 되었다. 학교는 학부모의 입장에 있다는 보통법상의 원칙은 쇠퇴하였으며, 특히 대학생은 연령상으로나 知的 능력에서 완전한 成人이므로 자기들을 더 이상 어린 아이로 취급하지 말라는 것이었다. 알콜 중독, 마약, 성 행위의 자유 등 私的인 학생 품행 문제는 어느 시대 어느 대학교 늘 겪는 문제로 완전한 해결이 있을 수 없다. 다만 좀더 자유로운 생활 규칙을 통하여 완화하였을 뿐이다.

학생들은 교과과정 편성이나 교수의 任免과 평가까지 권한 행사를 요구하기도 하였다. 교과과정이나 교수의 任免을 포함한 학생의 대학 통제는 중세 Bologna 대학에서도 시도했으나 너무 시간이 낭비되어 결국 포기하고 市政府에 맡겼다가 시 정부 역시 대학 운영의 어려움을 깨닫고 대학 이사회에 맡겼다고 한다. 미국에서도 학생들의 이러한 요구는 일반적 현상이 아니다. 대학도 하나의 체제로서 제 기능을 하려면 役割의 분담이 있는 것이다. 主題(subject matter)를 잘 모르는 학생이 무엇을 가르칠 것인가를 타당하게 판단할 수가 없는 것이다. 대학이 학생에 의해서가 아니라 교수에 의하여 운영되어야 하는

23) Tinker v. Des Moines Independent Community School District 393 U.S. 506(1961).

24) M. Yodorf, "Legalization of Dispute Resolution, Distrust of Authority, and Organizational Theory" 1981, *Wisconsin Law Review* 891(1981).

이유는 배우고 가르친다는 역할 분담 이외에도 학생은 교수에 비하여 일시적(transient)으로 머문다는 점도 지적된다. 그러나 학생들도 자주 학교 운영에 관한 옳은 비평을 하고, 교과과정의 부적절성을 지적하기도 한다. 따라서 교수나 학교 행정가는 책임 있는 학생들의 의견을 잘 들어야 하며, 비평적인 학생 의견을 代表할 수 있는 집단의 형성을 방해하기보다는 협조해야 된다.²⁵⁾

요컨대 대학은 학생이 당연히 관심을 가져야 할 문제에 대해서는 의견을 표명할 수 있도록 커뮤니케이션 통로를 넓혀야 하지만, 기본적인 학문적 정책 또는 대학의 장기적인 목표를 결정하는 책임을 학부 학생에게 위임하는 것은 서투른 방법이다. 이와 같은 결정에는 많은 학문적 지식이나 오랜 세월의 경험과 원숙한 판단력이 필요하기 때문이다.²⁶⁾

1960년대 후반에는 “30대 이상은 아무도 믿지 말라”는 구호가 나올 정도로 급진주의자들의 운동도 있었다. 급진주의자란 현상에 대한 불만이 극단적으로 강하여 개혁에의 초조감이 높아진 나머지 정치 기구에 필요한 개혁을 하기 위한 민주적인 절차를 설정하고 있는 나라에 있으면서도 합법적인 수단에 호소하지 않는 사람을 말한다. 젊은 사람들이 세상의 많은 뉘를 알게 되었을 때 정의의 위해 싸우는 것은 자연스럽고 바람직하기도 하다. 부정에 대해서 감수성이 강한 젊은이들 가운데 시간을 들여 사태를 악화시키지 않고 사회를 개혁하는 것보다도 사회의 혁명적 변화 쪽을 선택하는 자가 있는 것은 어쩔 수 없는 일이다.²⁷⁾ 그러나 내일의 세계에 대한 청사진도 없이 反美主義를 내걸고 기존 제도의 붕괴만 원하며 자기 탐구의 방법으로 환각제를 사용하고 性의 자유와 같은 극단적인 행동 양식을 취하는 소위 신급진주의자들은 학생들의 호

응을 못 얻는 소수였으며 캠퍼스의 테두리를 훨씬 넘어선 운동이었다.²⁸⁾

3) 1970년대 후반과 '80년대의 변화: 自己發展 추구

1970년대 후반과 '80년대에는 급진주의자들 자신도 삼십을 넘어섰고 대학 신입생들이 학생 데모에 별 관심을 두지 않았다. 이러한 현대 학생 세대의 특징은 ‘풍요 속의 불안’으로 묘사되고 있다. 이 세대는 '30년대의 대공황, 세계 제2차 대전, 한국 전쟁, 월남전과 같은 비극 또는 인종 차별에 항의하는 흑인의 민권 운동을 역사 책 속에서나 읽고 있으며 비길 데 없는 풍요 속에서 성장해 온 세대이다. 그러나 이 세대 역시 많은 불안을 안고 있다. 이들은 태어나서부터 줄곧 핵 무기의 어두운 그늘 속에서 살아 왔고, 다른 나라에서 일어날 전쟁에 말려들어 징병될 것을 두려워하며 높은 범죄율 등을 걱정하고 산다. 이 세대는 이런 불안 속에 자기를 나름대로의 성공을 절실히 바라며 직업이나 경력에 관심을 가지고 있다. 오늘날 대부분의 미국 대학생들은 자기 미래에 대하여 많은 관심을 가지며 무사히 졸업하기 위하여 진력을 기울이지 않을 수 없다.²⁹⁾ 1960~'70년대 학생들은 공부를 별로 대수롭지 않게 생각했지만, '70년대 후반에 들어 공부를 잘하는 학생만 의대, 법대 등의 전문 직업 학교에 갈 수 있고 좋은 직업이 보장된다는 것을 실감하게 되었다.

5. 結 語

요즈음 우리 사회는 오랜 권위주의 체제에서 벗어나 자유민주주의 체제로 전환하는 과도기에 처해 많은 갈등을 보이고 있다. 한 사회의 이상형을 추구하고 있는 대학 역시 같은 시련을 겪

25) T. Farris, "Social Role Limitation of the Student as an Apprentice", *Student Freedom in American Higher Education*(New York, Columbia University, 1969), pp. 44~47.

26) Paul Woodring, *The Higher Learning in America: A Reassessment* (홍웅선의 역, 민국의 고등교육 -그의 재평가-, 탐구당, 1972), p. 219.

27) *Ibid.*, p. 150.

28) *Ibid.*, pp. 150~156.

29) *Ibid.*, pp. 112~113.

고 있는데 빠른 개혁이 요청된다. 본고에서는 우리 대학이 당면한 여러 문제들을 대학 행정과 관련하여 크게 두 가지로 분류하여 대학의 自主性과 民主性 확립 문제로 보고, 이미 1950~'60년대에 이러한 경험을 겪은 미국 대학의 과정을 예로 하여 살펴 보았다. 문화적·사회적 배경이 다른 미국 대학의 경험이 우리에게 그대로 적용될 수는 없겠지만, 우리의 문제를 해결함에 있어 몇 가지의 示唆點을 제공해 준다.

우선 대학의 개혁 요구는 그 시대의 정치·사회 환경과 깊은 관련을 맺고 있다. 정치 영역에서 權威主義를 청산하고 法治行政의 기본 원리를 실현하여야 하며, 사회 여러 집단이 자주성과 민주성을 확립하여야 한다. 大學 政策과 관련하여 정부는 그동안의 中央集權의 통제를 과감히 지양하여 分權化를 통한 대학의 自治와 自律性을 보장하여야 한다. 교육은 물론 정치·경제·문화 등 모든 것이 서울에 집중되어 있는 '서울病'을 치료하는 한 방안으로 지방 대학과 지방 캠퍼스가 집중적으로 육성되어야 한다. 또한 정부는 심각한 분배의 불균형을 고려하여 능력 있는 자는 누구나 대학에 입학할 수 있도록 교육의 기회 균등을 실현하는 방안을 모색하여야 하며 私學이 당면한 재정 문제를 지원하여야 한다. 예컨대 학생들에 대한 학자금 융자, 도서관 또는 실험실의 설치·운영 등에 대하여는 정부의 지원이 있어야 한다.

대학 자신도 行政 便宜 위주의 권위주의를 지양하고 스스로 자주성과 민주성을 확립하여야 한다. 우선 대학 운영이 분권화되어 단과대학 중심으로 운영되어야 할 것이다. 중요한 교육 정책은 교수회의나 학장을 중심으로 이루어지고, 이사회와 총장은 대학 구성원을 조정하는 역할을 하며 대학 운영에 필요한 財源 조달에 전념할 때가 되었다. 교수의 임명·승진 등 인사 문제와 총·학장 등의 중요 보직자 선출 문제 그리고 예산 배분에는 교수들의 참여가 보장되는 절차가 필요하다.

대학내 민주사회 건설에는 학생들의 기본권 존중이 요구된다. 학생들의 태도는 당대 사회의 관심과 성인 세계의 불완전함을 정확히 반영한다는 점에서, 또한 학생들은 정의의 중요성을 배워

야 한다는 점에서 비록 미숙하고 조급한 요구를 하더라도 그들의 주장을 존중해야 한다. 학교 행정에 대한 비판적 견해를 수용하고 학생측 이야기를 들어 보는 긍정적인 절차를 만들 때가 되었다. 학생들도 과도기의 진통이 끝나면 자신의 미래 설계에 더욱 관심을 갖고 자기 발전에 전력함이 요청된다.

마지막으로 우리 사회 또는 대학이 해결해야 할 가장 근본적인 문제는 국민·정부간, 학생·학교 또는 교수간의 信賴 증진이다. 정부나 대학이 당면하고 있는 술한 문제들이 서로간의 깊은 不信에 뿌리를 두고 있음을 본다. 신뢰 증진을 위해서는 정보를 공개하여 조직의 구성원들이 사실을 잘 알고 정책 결정에 참여하여 합리적 결정에 도달하는 것이다. 이런 점에서 교수의 학문의 자유와 정책 참여를 중심으로 한 대학의 自主性 확보 그리고 학생의 기본권 존중과 의견 수렴을 중심으로 한 대학의 民主性 확립이 시급하다. 교수와 학생이 자유로이 탐구하고 도전하여 지식의 영역을 넓히며, 대학 행정에서 自主性과 民主性을 확립하여 이 社會의 理想 모델이 되어야 할 것이다. *

〈參考文獻〉

- Ashworth, Kenneth H., *Scholars and Statesmen*, San Francisco : Jossey-Bass Inc., 1972.
- Cardozier, V.R., *American Higher Education : International Perspective*, Brookfield : Gower Publishing Co., 1987.
- Edwards, Harry T. and Nordin, Virginia D., *Higher Education and the Law*, Cambridge : Harvard University, 1979.
- Fred, M. and Hechinger, Grace *Growing up in America*(채규철역, 美國教育史, 탐구당, 1981).
- Hofstadter, Richard, *Academic Freedom in the Age of the College*, New York : Columbia University Press, 1961.
- Kirp, David L. and Others, *Educational Policy and the Law : Cases and Materials*, 2d ed, Berkeley : McCutchan, 1982.
- Millet, John D., *New Structure of Campus Power Success and Failure of Emerging Forms of Institutional* [Governance, San Francisco :

- Jossey-Bass Inc., 1979.
- Perkins, James A., *The University as an Organization*, New York : McGraw-Hill Book Co., 1973.
- Rippa, S. Alexander, *Education in a Free Society An American History*, Fifth ed., New York: Longman, 1984.
- Smith, G. Kerry and Others ed., *Higher Education Reflects-On Itself and on the Larger Society*, Washington, National Education Association, 1966.
- Vaccaro, Couis C. and Cuvert, James Thayne, *Student Freedom in American Higher Education*, New York : Columbia University, 1969.
- Woodburne, Lloyd S. *Principles of College and University Administration*, Stanford : Stanford University, 1958.
- Woodring, Paul, *The Higher Learning in America : A Reassessment* (홍용선의 역, 미국의 고등교육—그의 재평가, 탐구당, 1972).
- 表時烈, “韓美 法律行政文化의 比較研究 : 學生의 權利와 義務를 통한 학교 행정의 민주화될 중심으로”(한국행정학보, 제20권, 제 2 호, 1986).
- _____, “自由民主社會에서의 敎育法의 기본 원리”(교육개혁심의회, 구체화과제보고서, 1987).
- _____, “학생의 表現의 自由에 관한 연구 : 表現의 自由의 역사적 발전과정을 중심으로”(교육법학연구, 창간호, 대한교육법학회, 1988).
- _____, “시민참여의 법적 제도에 관한 연구 : 適法節次 原理를 중심으로”(한국행정학보, 제23권, 제 1 호, 1989).