

大學의 自治와 教權에 관한 法理*

梁 建
(漢陽大 法學科)

헌법의 大學自律性的의 규정은 곧 大學自治의 보장으로 풀이된다. 그리고 大學自治를 法律에 의해 보장한다는 것은 단순히 법률이 규정하는 내용과 한도의 大學自治가 보장된다는 의미가 아니라, 大學의 自治라는 制度의 핵심적 내용이 법률에 의해 침해될 수 없다는 의미로 해석되어야 한다.

1. 머리말

우리의 대학은 아직도 危機的 狀況을 벗어나지 못하고 있다. 現象的으로 보아 紛糾의 樣相과 범위가 일시적으로 小康 상태에 들어갔다고 하더라도 이것이 결코 위기로부터의 탈출을 의미하는 것이라고는 생각되지 않는다. 구조적인 갈등은 여전히 상존하고 있다고 보여지기 때문이다. 대학의 危機의 연원이 대학 내부뿐 아니라 대학 외적 상황에도 크게 기인하는 만큼 政治經濟的 狀況의 구조적 변화가 없는 한 위기의 요인은 여전히 남아 있는 셈이다. 뿐만 아니라 대학 내부적으로 보더라도 근래에 총장 선출 등에 있어서 대학 구성원의 참여가 부분적으로 실현되기도 하였지만, 이것이 아직 제도적으로 확립된 것은 아니며 대개의 경우 기존의 法制度를

넘어서서 잠정적으로 또는 임기응변적으로 이루어진 것에 불과하다.

오늘날 대학 위기의 본질적 특성은 대학에서의 교권이 二重的 侵害에 직면하고 있다는 점에 있다('教權'이란 용어는 엄격한 法的 의미를 지닌 것은 아닌데, 여기에서는 교원이 개인적 또는 집단적 차원에서 교육·연구와 관련하여 가지는 권리, 권한 또는 권위를 총칭하는 의미로 사용한다). 우선 대학에서의 教權은 종래 외부로부터, 특히 국가 권력으로부터 심대한 제한과 간섭을 받아왔다. 그런데 문제는 대학이 아직 국가 권력으로부터 자율성을 확보하지 못한 가운데 대학 내부로부터 교권에 대한 심각한 침해가 일어나고 있다는 사실이다. 그 침해는 주로 학생들로부터 오는 것인데 근래에는 교수 이외의 직원들로부터도 행해지고 있다는 점에서 문

* 이 글은 大學의 自治와 教權에 관한 세미나('89.7.7)에서 발표된 것임.

제의 심각성이 더해 가고 있다. 이처럼 오늘날 대학에서의 교권이 안팎으로부터 이중적 도전에 부딪치고 있다는 점에 대학 문제의 어려움이 있다고 하겠다.

새 헌법은 대학의 자율성을 법률에 의해 보장한다는 특별한 규정을 신설하고 있다(제31조 4항). 대학의 自律性의 보장을 헌법에서 명시하는 것은 외국의 예에서 찾아보기 힘든 이례적인 것이고, 이는 종래의 심각한 대학 자율성의 침해에 대한 반성적 표현으로 볼 수 있다.

대학의 자율성을 보장하기 위한 제도적 장치는 바로 대학의 자치이다. 따라서 헌법의 대학 자율성 보장의 규정은 곧 대학 자치의 보장으로 풀이된다. 그리고 대학 자치를 法律에 의해 보장한다는 것은 단순히 법률이 규정하는 내용과 한도의 대학 자치가 보장된다는 의미가 아니라 대학의 자치라는 제도의 核心의 내용을 법률에 의해 침해할 수 없다는 의미로 해석되어야 한다.

대학 자치를 이루어 온 나라들의 선례에 비추어 그것의 의미는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 무엇에 관한 자치냐 하는 측면에서 ① 교원 人事에 관한 자주적 결정, ② 교육·연구의 내용, 방법의 자주적 결정, ③ 재정에 관한 자주적 결정, ④ 대학의 관리와 질서 유지 등에 관한 自主的 決定을 그 내용으로 한다. 이 가운데서도 특히 교원 인사 및 교육·연구의 내용, 방법의 결정이 그 核心的 要素라고 할 수 있다.

둘째, 자치의 주체가 누구냐 하는 측면과 관련하여 전통적 입장은 교수회가 그 주체가 된다고 보고 있다. 다만 이러한 教授會自治論에 대하여 특히 1960년대 후반부터 서구를 중심으로 개혁론이 대두되어 학생을 비롯한 대학의 다른 구성원도 참여해야 한다는 주장이 일부 실현되기도 하였다. 그러나 대학 구성원의 기능·책임 등에 비추어 아직까지는 적어도 교수회가 '중심적' 주체인 것만은 부정할 수 없다.

셋째, 누구로부터의 자치냐 하는 측면과 관련하여 國·公立大學의 경우에 국가 권력으로부터의 자율을 뜻하는 것은 말할 것도 없는데, 특히 私立大學의 경우에는 국가 권력으로부터의 자율은 물론이고, 특별히 이사회로부터의 자율이 그 기본적 요소임을 유의할 필요가 있다.

2. 大學 自治의 전통적 구조와 敎權 : 독일과 미국의 경우

오늘날의 대학 자치의 구조를 다루기 앞서 19세기 이래의 전통적인 대학 자치의 구조를 살펴보기로 한다. 국·공립대학의 경우에 모델이 되는 독일의 예와 사립대학의 경우에 모델이 되는 미국의 예를 나누어 개관해 보기로 한다.

독일 대학에서의 근대적 의미의 대학 자치는 1810년의 베를린대학의 설립과 깊은 관련이 있다. 당시의 프로이센은 나폴레옹에게 패전하여 굴욕적 강화 조약을 체결하고 할레대학을 잃게 되었는데, 이때 프로이센의 프리드리히·빌헬름 3세는 “국가는 물리적 힘에 있어서 잃은 것을 정신적 힘에 의해 획득하지 않으면 안 된다”고 하면서 베를린대학을 설립하였다. 그때까지의 다른 대학은 교회나 국가에 종속된 것이었는데, 베를린대학의 경우 그러한 종속을 타파하고 종래와는 다른 이념, 즉 ‘교수의 자유(Lehrfreiheit)’와 ‘학습의 자유(Lernfreiheit)’라는 이념에 기초하여 국가로부터 독립시키려 하였다. 당시 베를린대학의 관리 제도에 따르면 대학은 국가 기관이지만 국가 목적에 완전히 종속하는 것이 아니며, 국가는 대학에서의 연구와 교육에 관해서는 이를 외적으로 관리·조직함을 통해 간접적으로 간여할 뿐 학문의 내부 사항은 대학의 자치에 위임하도록 하였다. 다만 교수 선임에 있어서 교수 자격 수여와 교수 임용과를 구분하여 전자를 학문 내적 사항으로 보아 대학 자치에 맡기고, 후자를 외적 관리 사항으로 보아 정부의 권한으로 하였는데, 이는 대학의 자치와 국가의 행정 책임을 조정하려고 의도된 것이었다. 교수 임용에 있어서는 傳統的 慣行에 따라 학부에서 교수 후보자를 추천하는 것을 상례로 하였다. 한편 ‘교수의 자유’에 논리적으로 부수하는 것으로서 학생의 ‘학습의 자유’가 보장되었다. 독일에 있어서는 강좌제를 배경으로 한 講座主任敎授의 학문적 권위와 자유가 대학 자치의 근간이 되었으며, 주임 교수의 연합체인 교수회의 자치가 대학 자치의 바탕을 이루었다.

‘베를린대학의 자유’를 원형으로 하는 근대 독

일 대학의 자치는 기본적으로 군주 및 관료 세력이 지식층에게 자기의 이해 관계의 관점에서 특별히 부여한 것이었고, 이 때문에 양자의 이해 관계가 아슬아슬한 균형 관계를 이루었다. 당시의 선진국이었던 영국에서처럼 시민의 자유의 요구가 국민적 규모로 달성되어 그것이 대학에 있어서 知的自由로서 실현된 것이 아니었기 때문에 양자간에 여러 문제가 생기게 된 것이다. 여기에서 양자의 이익 사이의 한계를 법적으로 확정할 필요가 있었는데, 정치적 중립성이 바로 그 기준으로 되었다. 즉 대학의 자치와 政治的 中立性이 교환된 것이다. 그러나 정치적 중립성이라 하더라도 지배층에게 유리한 이념은 禁壓되지 않았으며, 결국 지배층에게 이로운 政治的 中立性이었다고 할 수 있다. 어쨌든 중세 대학의 자치가 중세의 다른 여러 조합적 단체의 자치와 원칙적으로 동질적이었던 데 대하여 근대 독일 대학의 자치는 대학이라는 특수한 精神的 存在에서 인정된 특별한 자치였다.

미국 대학의 경우, 그 초기에는 대학의 자치가 문제로 될 여지가 없었다고 할 수 있다. 초기의 대학은 각 지역 사회에서 그 유지들이 공통의 신념·신앙에 따라 설립한 것이었고, 대학의 관리 기관인 이사회는 성직자뿐 아니라 자유 직업인, 공무원, 유산 지식층 등으로 구성되었다. 이 이사회는 대학 관리에 있어서 法形式的으로 최고의 전면적인 권한을 갖고 있었다. 각 지역 사회의 공통의 신념을 교육 이념으로 하는 대학을 자유롭게 설립할 수 있었기 때문에 '대학에 있어서의 자유가 아니라 대학에 대한 자유(freedom for, not in college)'가 성립되어 있었다고 할 수 있다.

이러한 상황은 특히 19세기 중엽부터 변화되기 시작하였다. 한편으로는 진화론 강의를 둘러싼 문제를 계기로 종교적 구속으로부터의 자율성 획득이 추구되었고, 다른 한편으로는 産業 發展에 따라 대학 이사회에서의 實業人의 비중이 커지게 되면서 자본의 논리와 의 충돌이 문제로서 야기되었다. 특히 후자의 측면에서 대학을 私企業으로 보고 교수를 피고용자로 보는 이른바 '피고용자의 대학(hired man's college)'이라는 관념에 대항하여 교수들의 전문 적능적 자

유의 자각이 싹트면서 '교수단의 자치(autonomy of faculty)'를 중심으로 하는 대학의 자유 확립이 문제로서 대두되었다. 대학의 자유 원리는 교수단의 자치와 교수·연구자의 이사회 참가를 중심으로 형성되었는데 그 실현의 정도·양태는 다양하였다. 여기에서 주목되는 것은 비형식적으로는 이사회가 대학 관리의 專權을 가지면서도 이를 제약하는 교수단의 자치 원리가 일종의 慣行으로서 성립되었다는 점이다. 따라서 이사회와 교수단과의 관계는 유동적이었는데, 대체적으로 말하면 이사회는 재정 관리의 권한과 교수단의 교육·연구 관리의 권한이 균형을 이루었다고 할 수 있다. 교수단 자치의 관행에 대해 그 실태를 정리해 보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 이사회는 총·학장의 선임에 있어 교수단의 의견을 들어야 하고, 교수단의 일반적 동의 없이 임명하는 사람을 임명하지 않는다.

둘째, 이사회는 교수의 채용·보임·해임 등의 인사에 있어서 총·학장의 조언을 들으며, 이때 총·학장도 관계 교수들의 의견을 들어야 한다.

셋째, 이사회는 교과과정, 교육 방법 등의 사항에 대해서는 교수단에게 완전한 자치를 보장한다.

이같은 교수단 자치의 관행은 일반적으로 그 學問的 水準이 높은 대학일수록 더욱 확고히 보장되고 있는 것으로 평가되고 있다.

한편, 주립대학의 경우 여러 주에서 대학을 州 헌법상의 독립법인으로 하고 있다. 이사회의 구성에 있어서 州 의회가 어느 정도는 관여하지만, 이사회의 대학 관리권에 대해 교수단 자치에 의한 제약이 가해지고 있음은 사립대학과 차이가 없다.

3. 大學自治의 현대적 구조와 敎權 : 「學生參加」의 기본 문제와 서독의 「大學基本法」

대학 자치의 전통적 구조는 20세기 후반에 들어서면서 커다란 변혁의 과정을 겪게 되었다. 1960년대 후반부터 구미를 비롯, 세계적으로 전개된 이른바 '大學改革' 운동을 통해 전통적인 대학 자치의 이념과 제도는 근본적인 차원에서

부터 도전을 받게 된 것이다. 그 도전의 핵심은 학생이 대학의 관리 운영에 참가할 수 있어야 한다는 데에 있었다. 이른바 '學生參加'가 그것이다.

전통적인 대학 자치의 관념은 대외적으로는 국가 권력과 기타의 사회 세력으로부터의 자유임과 동시에 대내적으로는 교수회 중심의 자치를 의미하는 것이었다. 그러나 새로이 대두한 학생 참가론은 대학자치의 대내적 측면에 있어서의 教授會自治 '專橫'의 부정에서 출발한다. 즉 대학 자치는 교수회 자치와 동일시될 수 없다는 것이다. 그 이념적 근거로서는 이른바 대학 내부의 민주화를 제창하면서 대학에 있어서의 학생의 지위를 대학이라는 시설의 단순한 利用者 또는 단순히 教育 對象으로서의 관리되는 자가 아니라 대학의 고유한 構成員으로서 파악하는 데 기초하고 있다.

대학 자치의 관념의 이러한 변화는 현대 대학의 성격 변화에서 그 중요한 원인을 찾아 볼 수 있다. 즉, 오늘날의 대학의 大衆化 및 대학생 수의 급격한 팽창에 따른 학생 대중의 출현이라는 사실이 그것이다. 이에 따라 대학의 성격에 있어 '研究 機關'이라는 점과 '教育 機關'이라는 점이 보다 강조되고, 대학 자치 역시 '研究 自治' 못지않게 '教育 自治'가 강조된다. 그리고 '교육 자치'에 있어서는 '연구 자치'에서와 달리 그 중점이 학생에게 놓여진다. 학생은 '교육을 받을 권리'의 행사로서 교육 요구를 하며 '교육 기관' 대학의 관리 운영에 참가할 수 있다고 주장되는 것이다.

널리 학생 참가라고 하지만 그 의미를 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 학생 참가라는 용어는 첫째로 가장 넓은 의미에서는 대학의 관리 운영에 학생의 의사를 어떤 형태로든 반영시키는 제도를 가리키는 경우, 둘째로 대학 관리 운영의 의사 형성 과정에 학생이 권리로서 직접 참여하는 제도를 지칭하는 경우, 셋째로 대학의 관리 운영의 최종 의사 결정 그 자체에 학생이 직접 참여하는 제도를 뜻하는 경우 등 多意的으로 사용되고 있다.

이 중에서 첫째의 제도는 학생 참가를 권리로서 보장하는 것이라 할 수 없고, 반면 둘째 및

셋째의 제도는 학생 참가를 권리로서 보장하는 것이다. 특히 셋째의 제도는 학생도 교수와 마찬가지로 대학 관리 운영의 주체로서 의사 결정에 참여하는 제도이다. 그 구체적 제도화에 있어서는 총·학장 선거, 교과과정 편성, 학생 징계의 자율적 처리, 학생회관 관리 등의 사항에 관하여 단체 교섭 방식, 관리 기구에서의 대표 참가 방식, 거부권 방식 등이 논의되었고 부분적으로 실현된 바 있다.

한편, 둘째의 제도는 대학 관리 운영의 최종적 의사 결정권은 교수에 의해 구성되는 의사 결정의 전제로서의 의사 결정 과정에 학생이 직접 참여하는 제도이다. 이 경우 대학 관리 운영의 주체는 법률로 정해진 대학 관리 기관이며, 학생은 이와 동일한 의미에서의 관리 운영의 주체는 아니고 따라서 그 책임의 분담도 없다. 그러나 대학 관리 기관의 의사 결정의 사전 절차로서 학생의 의견이 제도적으로 반영되지 않으면 안 되도록 되어 있다.

대학 자치의 현대적 구조를 보여주는 일례로서 서독의 '大學基準法(Hochschulrahmengesetz)'은 좋은 참고가 될 것이다. 본래 서독에서는 교육에 관한 사항이 支邦(Land)의 권한으로 되어 있고 각 지방 의회에서 제정한 대학법이 있었다. 이들 지방대학법의 이질적 요소를 통일화하기 위하여 연방대학법 제정의 필요성이 제기되었고, 1969년 5월의 기본법(Grundgesetz)개정을 통해 연방의 대학법 제정의 근거가 마련되었다. 그 후 1976년 1월, '大學基準法'이 제정·발표되었다. 이 대학기준법은 지방에 직접 효력을 미치는 것이 아니라 지방 법률의 제정이나 개정을 통해 효력을 갖게 된다. 大學基準法은 원칙에 관한 규정만을 두고 있으며, 세부적인 규정은 지방 법률에서 정하도록 되어 있다. 각 지방은 이 大學基準法의 효력 발생 후 3년 이내에 이 기준법의 규정에 따른 법률 개정이나 제정을 하도록 규정되어 있다. 제정 후 '80년 및 '85년에 부분적으로 개정된 바 있는 이 大學基準法은 전통적인 대학 자치의 구조에 변용을 가하고 학생 참가의 이념을 반영하고 있는 점에서 주목된다. 이 법의 내용 가운데 대학 자치의 기본 구조에 관련된 부분을 요약하면 다음과 같다.

대학의 구성원은 本職으로서 대학에 근무하는 공무원 및 등록한 학생이다(36 조). 대학의 구성원은 대학의 자치에 참여하는 권리와 의무를 가진다(37 조).

합의 기관(Kollegialorgane), 위원회(Ausschusse), 기타의 협의체(Gremien)의 수적인 구성 및 참여의 성격과 범위는 대학 구성원의 임무 및 자격, 기능, 책임에 따라 결정된다. 협의체의 구성은 교수, 학생, 학문·예술가적 공동 협력자와 조교 그리고 그밖의 공동협력자의 대표들로 이루어진다. 중앙 합의 기관과 학부평의회(Fachbereichsrat)에서의 각 집단의 표결권의 비율은 법률로 정한다. 연구, 예술 발전 계획, 교육 또는 교수 임용에 관한 결정권을 지닌 모든 협의체에 있어서 교수의 표결권이 절대 다수를 차지해야 한다. 연구, 예술 발전 계획 및 교수 임용에 직접 관계되는 사항의 결정에 있어서는 협의체의 다수의 찬성을 요함과 함께 그 협의체에 속하는 교수들의 다수의 찬성을 필요로 한다. 2차 표결에서도 결정이 이루어지지 못할 때에는 협의체에 속하는 교수들의 다수의 찬성만으로 의결할 수 있다(38조).

중앙 합의 기관 및 학부평의회를 구성하는 각 집단의 대표자는 자유·평등·비밀 선거에 의해 소속 집단으로부터 선출되며, 원칙적으로 인물 선거와 결합된 비례대표제에 의해 선출된다(39 조).

교수 임용은 공개적이어야 한다. 교수는 대학의 추천에 따라 지방 법률상 권한 있는 기관에 의해 임명된다. 추천 명단 밖에서의 임용을 위한 조건은 지방 법률로 규정한다. 비신청자에 대한 임용은 예외적으로만 허용된다(45 조). 교수는 공무원 관계로 임용되는 한 종신제 또는 임기제로 임명되며 법률에 의해 試用 期間을 둘 수 있다(46 조).

대학에서의 결정권은 중앙의 기관과 학부의 기관이 보유하고 있다. 합의 기관은 중요한 사항에 대해서만 심의·결정한다(61 조).

대학에 최소 4년의 임기를 가진, 선출된 총장을 둔다. 총장은 그의 독자적 권한으로 대학을 지도(leiten)하며, 결사권을 유지하고 家宅權을 행사한다. 총장 대신에, 선출된 합의제 집행 기관을 둘 수 있다. 총장 또는 합의제 집행 기관은 중앙 합의 기관에 의해 선출되며, 지방의 권한 있는 기관에 의해 임명된다. 총장 또는 합의제 집행 기관의 구성원이 되기 위하여는 대학교육을 완료하고 다년간 책임있는 직무, 특히 학문, 경영, 행정 또는 법률 사무에 종사함으로써 그 직무에 부응할 것이 예상되는 자

이어야 한다(62 조).

학칙 제정과 총장 선출을 위하여 중앙 합의 기관이 구성된다. 이 기관은 연구, 예술 발전 계획, 교육 및 교수 임용에 직접 관련되지 않는 다른 사항에 관해서도 결정권을 가질 수 있다. 이 기관 이외에 교수 임용을 위한 추천이나 그밖의 여러 특별한 사항에 관한 결정권을 지니는 중앙 합의 기관을 구성할 수 있다(63 조).

학부(Fachbereich)는 대학 조직의 기본 단위이며 대학의 공동적 책임 및 중앙 기관의 권한을 해하지 않는 한, 그의 영역에서 대학의 임무를 수행한다. 학부의 기관으로 학부평의회와 학부장(Fachbereichssprecher)을 둔다. 학부평의회는 지방 법률에 의해 학부장의 권한으로 규정되어 있지 않은 그 학부의 모든 연구 및 교육에 관한 사항에 대해 권한을 가진다. 학부장은 소속 교수 중에서 학부평의회에 의해 선출되며 학부평의회 의장이 된다(64 조).

여러 학부간의 협력을 요하는 사항을 위하여 공동 위원회를 설치할 수 있다(65 조).

대학은 公法上的 단체이며 동시에 국가제도이다. 대학은 법률의 범위 내에서 자치권을 가지며, 지방의 인가를 얻어 학칙을 제정한다. 인가 거부 조건에 관하여는 법률로 정한다(58 조).

지방은 대학에 대해 법적 감독권을 행사한다. 법적 감독권의 수단은 법률로 정한다(59 조).

이상에서 요약해 본 서독 대학기준법에서의 대학 자치의 기본 구조는 대학이 국가의 일정한 감독권 범위 내에서 자치권을 가지면서 내부적으로는 교수만이 아니라 학생을 비롯한 다른 구성원에게도 결정 참여권을 인정하되, 교수 대표에게 절대 다수의 표결권을 부여한다는 점에서 그 특색을 찾아 볼 수 있다.

4. 大學自治에 관한 현행 우리의法制

대학의 자율성과 학문의 자유를 보장한다는 헌법의 명시적 규정에도 불구하고 우리의 현행 교육 관계 법제에서는 대학의 자치를 보장하는 규정을 전혀 찾아 볼 수 없다.

우선 전통적 대학 자치의 주체인 교수회에 관하여 법률에는 아무 규정도 없다. 다만 대통령령인 교육법시행령(56 조 3 항)에서 대학의 학칙에 기재하여야 할 사항의 하나로서 ‘교수회에

관한 사항'을 열거하고 있을 뿐이다. 실제의 각 대학의 학칙에서는 조교수 이상의 교원으로 구성되는 교수회를 총(학)장의 자문 기관으로 하고 그 소집권자를 총(학)장으로 규정하고 있는 것이 대부분이다. 나아가 교수회의 실제 운영을 보면, 자문 기관으로서조차 그 기능을 수행하지 못하고 있는 것이 일반적이다.

대학 자치의 핵심이라고 할 대학 人事의 자율성의 측면에서도 다음에 보는 것처럼 대학 자치는 전혀 실현되지 않고 있다.

첫째, 대학 총장의 임용에 있어서 먼저 國·公立大學의 경우, 현행법에서는 문교장관의 제청으로 대통령이 임명토록 규정하고 있다(교육공무원법 24 조). 이것은 대학의 의사를 제도적으로 전혀 반영하지 않은 것으로 이는 違憲임이 분명하다. “대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”는 헌법 규정(31 조 4 항)은 결코 법률이 규정하는 범위 내에서만 대학 자율성이 보장된다는 의미가 아니고 대학의 자율성을 법률을 통해 보장하되, 대학의 자율성의 핵심적 요소가 되는 제도는 법률에 의해서도 排除되어서는 안 된다는 것을 의미한다.

한편, 私立大學의 경우 학교법인이 임명하되 문교부 승인을 받도록 되어 있는데(사립학교법 53 조), 학교법인의 임명 과정에서 교수회의 의사를 반영하는 제도는 법률에 명시되어 있지 않으며, 각 학교법인의 정관에서도 인정되어 있지 않은 것이 일반적이다. 근래 일부 私立大學의 총장 선임에 있어서 교수들에 의한 선거제의 절차가 채택되고 있는 예를 볼 수 있는데, 이것은 법률이나 정관보다 실행이 앞서 나아가고 있는 것일 뿐 법률이나 정관을 통해 제도화되어 있는 것은 결코 아님을 유의할 필요가 있다.

둘째, 교수 임용에 있어서도 教授會의 의사를 반영하는 장치는 마련되고 있지 않다. 국·공립 대학의 경우, 교수의 직급에 따라 차이가 있으나 교원인사위원회의 동의를 얻어 총장이 제청하는 점에서는 공통되며(교육공무원법 25 조), 사립대학의 경우, 정관에 따라 총장이 임명하되 교원인사위원회의 심의를 거쳐게 되어 있고 교원인사위원회의 조직·기능 등은 정관에서 정하도록 되어 있다(사립학교법 53 조의 2, 53 조의

3). 여기에서 교원인사위원회의 구성 권한은 궁극적으로 총장에게 부여되어 있고, 교수회 意思의 반영은 제도적으로 보장되어 있지 않다.

참고로 1953년의 교육공무원법에 따르면 총장, 학장, 교수 등의 임명에 있어 교수회의 동의를 받도록 하였고, 教授會는 單科大學別로 구성하되, 총장 추천에 있어서는 교수 전원으로 구성하도록 되어 있었다(동법 8 조). 이 제도는 5·16 후 폐지되었다.

대학의 인사 문제 이외에 대학의 학사, 질서 유지에 관한 사항에 대해서도 대학의 자율성은 보장되어 있지 않다. 우선 국·공·사립대학을 불문하고 대학은 문교부장관의 지휘 감독을 받도록 되어 있고(교육법 84 조), 교과과정 등에 대해서도 대통령령으로 상세한 규제 조항을 두고 있으며(교육법시행령 119 조 이하), 문교부에게 휴업 명령권, 휴교 처분권을 인정하고 있다(교육법시행령 68 조).

이처럼 현행 法制에서 대학의 자치는 제도적으로 전혀 보장되어 있지 않음을 알 수 있다.

5. 새로운 法制의 방향

앞서 지적한 것처럼 오늘의 우리 대학은 외부로부터의 독립을 획득하지 못한 채 내부적으로 구성된 상호간의 갈등과 대립을 빚고 있다. 대학 자치와 교권의 확립을 위한 앞으로의 새로운 法制의 방향을 모색함에 있어 기본적으로 고려해야 할 두 가지 점이 있다.

첫째, 文化的 背景을 중요한 요소로서 고려해야 한다는 점이다. 모든 사회적 문제를 다룸에 있어서 문화적 요소는 중요한 것이지만, 이것은 특히 대학 문제에 있어서 더욱 강조될 필요가 있다. 왜냐하면 대학에서의 인간 관계는 다른 어느 집단에서의 그것보다도 특히 가르치는 사람의 權威의 確立을 필수적으로 요구하고 있기 때문이다. 교권이 확립되지 못한 가운데 수평적이고 대립적이고 계산적인 관계만이 강조될 때 교육이 설 자리는 없게 될 것이다. 이렇게 볼 때 대학에 대한 일반적인 태도·가치관을 무시한 급격한 변혁의 추구는 그 논리적 당부를 일단 차치하고라도 성공적일 수 없을 것이다.

둘째, 우리의 상황은 대학이 외부로부터의 자율성도 아직 확립하지 못하고 있는 단계임을 천지히 인식하여야 한다. 외부로부터의 독립, 특히 국가 권력으로부터의 자율성은 내부 문제 해결의 선결 단계라고 할 것이다. 따라서 서구 사회에서의 전통적인 대학 자치, 즉 교수회 자치의 확립의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

이와 같은 두 가지 기본 명제를 전제로 하면서 새로운 법제의 바람직한 방향을 정리해 본다.

첫째, 교수회를 자문 기관 아닌 의결 기관으로 성격지우고, 그 구성·권한에 관한 원칙 규정을 직접 법률에서 명시할 필요가 있다. 참고로 日本法에서도 국·공·사립대학을 불문하고 학부 단위의 교수회를 필수 기관으로 설치할 것을 법률에서 규정하고 있고, 나아가 국·공립대학의 총장 및 교수의 임용에 있어서의 일정한 권한을 명시하고 있다.

교수회 自治의 原理를 법률에서 명시하되 원칙적 규정에 局限하여 규정하고 세부적인 것은 대학의 학칙에 맡기는 것이 적절하다. 예컨대, 총장 선출에 관하여 直選制 등의 구체적인 선출 방식을 법률에서 명시하는 것은 바람직하지 못하다. 대학의 규모나 성격에 비추어 구체적인 방법은 각 대학의 학칙에서 규정하도록 하고, 법률에서는 교수의 의사가 우선적으로 고려되어야 한다는 원칙 규정만을 두는 것이 적절할 것이다.

또한 교수회를 의결 기관으로 하되, 그 결정권의 범위는 학사의 기본적인 중요 사항에 한정시키는 것이 바람직하다. 법률에서는 최저선만을 명시하고 그 이상은 각 대학에 맡겨야 한다.

셋째, 교권의 확립과 관련하여 학생 징계권의 회복을 중요 문제로 인식하여야 하고 이와 관련한 제도적 문제도 고려해야 한다. 오늘의 우리 대학에서는 學生微戒權이 거의 形骸化한 상태에 이르렀다고 해도 그렇게 지나친 말은 아닐 것이다. 사회적 耳目이 집중되는 커다란 사건이 아닌 한 微戒權이 고려되기 힘든 상황이며, 대학의 권위만에 의한 학생 징계권은 사실상 소멸된 것이 아닌가 하는 정도에 이르고 있다. 징계권의 회복과 관련하여 징계에 관한 법적 절차는 오히려 엄격하게 명시하여 그 남용 시비의 소지

를 없애는 것이 필요하다. 즉, 징계권의 회복을 위하여는 逆으로 징계권의 남용과 오용의 소지를 없애고, 특히 대상 학생의 진출 기회 보장 등 절차적 측면에서의 제도적 장치를 보완할 것이 요구된다.

넷째, 대학 자치를 법제화함에 있어 우리 자신의 경험과 실제에 바탕을 두어야 한다. 법제상으로는 똑같은 제도라 하더라도 그 실제 운영에 따라서는 외국의 경우와 우리의 경우가 다르게 나타날 수 있다. 예컨대, 미국 대학에서의 대학 자치는 법제도 자체보다는 실제의 관행을 통해 보장되고 있는 것으로 평가되고 있는데 외국 제도를 제도만 떼어내어 보아서는 아니되며, 올바른 관행이 정립되지 못한 우리의 상황을 고려하여야 한다. 이 점은 특히 사립대학의 경우에 중요하다. 사립학교의 자율성을 내세워 대학의 정관에만 맡기는 경우 자칫 교수회 자치는 배제되기 쉬우며, 결과적으로 국·공립대학과의 불균형도 초래될 것이다. 따라서 사립대학도 교수회 자치의 원리를 법률에서 명시함이 필요하다.

다섯째, 대학 내부에서의 자치의 構造 또는 主體의 문제에 있어서 교수 이외의 다른 구성원, 즉 학생과 사무 직원의 대학 운영 참여는 각 구성원의 기능·책임 등에 비추어 事案別로 개별적 판단을 하되, 기본적으로는 초보적 단계에 한정시킴이 현실적으로 바람직할 것이다. 그 이유는 앞에서 지적한 두 가지 基本命題에 근거한다. 교수회 자치의 전통도 가져보지 못한 우리의 상황과 우리의 教育文化를 감안할 때, 앞서 살펴본 서독 대학기준법에서와 같은 제도는 오늘의 제도로서보다 장래의 제도로서 고려 대상이 될 수 있을 것이다. 따라서 대학의 意思決定權은 기본적으로 교수회에 부여하되, 그 의사 결정의 과정에서 다른 구성원의 의사 표명을 공식적으로 보장하는 선에서 새 제도를 모색함이 적절할 것이다. 대학 내부적 갈등이 특히 사립대학의 경우에 심각한 점 그리고 그 요인이 운영상의 비리에 있음이 일반적임을 고려할 때, 그 요인을 제거하는 것이 본질적이며 이를 위하여는 우선 교수회 자치를 확립하는 것이 중요할 것이다.

헌법이 명시한 대학 자율성의 보장은 먼저 교수회 자치의 확립에서부터 출발하여야 한다. *