

# 21세기 국립대학 가야 할 길은 : 대학교육 개혁을 위한 법령개편 방향

문 승 의

국·공립대학교수협의회 회장, 부산대 대기과학과 교수

## 1. 서 론

오랜 기간에 걸쳐 우리나라의 정치적 상황은 학문의 자유와 학원의 자율적 신장을 제한해 왔기 때문에 대학은 본연의 모습을 감춘 채 바람직하지 않은 방향으로의 발전을 진척시키지 못하게 되었다. 여기에서다 총장들의 경영철학 빈곤, 교수들의 방관자적 자세로 인하여 대학은 자치능력을 잃게 되었고 학교 재정은 몇몇에 의해서 응달에서 운용돼 왔으며 대학의 제반 행정은 비합리적 과정의 연속으로 이어졌다. 그러는 가운데 교수들은 우리 사회의 정치-사회적 민주화 요구가 격렬했던 지난 87년 6월 이후, 대학의 자율화와 민주적 운영의 기틀을 마련하기 위해 전국적으로 각 대학에서 자성의 목소리와 함께 자구책을 강구하기에 이르렀고 그 제도적 장치로서 교수협의회를 탄생시켰다. 그 이후 교수협의회는 대의기구인 교수평의회와 결성과 아울러 민주적인 학칙개정작업, 총·학장의 직

선, 예·결산의 공개 요구와 예산의 심의-의결 등 대학운영의 자율성 확보와 민주화의 실현을 위해 꾸준히 노력해 오고 있는 것이다.

그러나 6·29 선언을 통해 출범한 6공정권은 대학의 이러한 시대적 요청을 전면적으로 수용하기는 커녕 교육관계법령의 부분개정을 통해 이러한 요청을 왜곡, 반영함으로써 그동안 대학들이 추진해 왔던 대학민주화와 학칙개정작업 등에 제동을 걸기 시작하였다. 그러한 분위기는 이어져서 대부분의 국·공립대학은 공청회를 통한 여론수렴과 민주적 절차를 통해 절대다수의 교수들이 찬성한 개정학칙안을 마련해 두고 있음에도 불구하고 교육부장관의 승인을 받지 못한 채 아직도 합법적인 시행이 보류되고 있는 실정에 있다. 그 결과 현재 대부분의 국·공립대학에서는 구학칙과 개정학칙의 괴리로 말미암은 교수협의회와 대학당국의 불협화음과 갈등은 물론 대학운영의 파행성 또한 날로 심화되고 있다.

교육개혁 의지를 거듭 천명하고 있는 현 정부도 깊이 인식하고 있듯이 대학교육의 개혁은 대학의

자율성을 최대한 보장하고 대학의 민주적 기틀을 마련하는 데서부터 출발해야 하며, 구체적으로는 대학의 자율성을 저해하는 교육제도와 교육관계법령의 과감한 개혁과 대학운영의 기틀이 되는 학칙의 민주적 개정이 교육개혁의 실질적 내용이 되어야 할 것이다. 이와 관련하여 전·현직 교육부장관은 이미 여러 차례 대학의 자율성을 최대한 보장하겠다고 학칙승인제를 보고제로 전환하겠다는 소신을 천명한 바 있다. 그러나 대학자율성의 보장과 자율적 학칙개정은 교육부장관의 의지와 소신으로만 실현될 수 있는 것이 아니라 이를 뒷받침하는 법적 제도적 개혁이 뒤따라야만 실현 가능한 일이다.

지금까지 국·공립대학의 학칙개정작업의 가장 큰 난관은 현행 교육관계법령과의 저촉과 교육부의 자의적인 승인거부에 의한 것이었다. 정권유지적 차원에서 대학통제의 목적으로 지속적으로 개악되어 왔던 현행 교육관계법령은 대학을 타율적 통제 대상으로만 여겨 왔으며 따라서 현행 교육관계법령 하에서는 어떠한 대학 자율이나 학칙개정도 근본적으로 불가능하게 되어 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 전국 국·공립대학 교수협의회는 지난 89년부터 10여 차례에 걸쳐 다른 교수단체들과 연대하여 교육관계법령 개정 청원운동을 전개한 바 있으나 아직까지 교육관계법령의 개정은 불투명한 상태에 있는 것으로 보인다.

전국 국·공립대학교 교수협의회는 금년 1월 25일 채택한 건의문과 3월 5일 결의한 성명서를 통해 이미 두 차례에 걸쳐 교육담당 요로에 대학교육정책의 문제점을 지적하고 이에 대한 심각한 우려를 표명한 바 있다.

교육내용의 내실화와 대학발전을 위한 개혁과제의 해결을 위해서는 대학의 자율성을 획기적으로 확대해 나가는 길밖에 없다. 대학의 자율화 없이는 어떠한 교육개혁도 근본적으로 불가능하다는 것은 누구나 공감하고 있을 것이다. 지금까지 전국

국·공립대학교 교수(협의)회가 대학운영의 근간이 되는 학칙의 자율적 개정권을 강력하게 요구해 온 것도 바로 그 때문이다.

교육당국이 학칙보고제의 조기실행을 천명했던 것도 대학자율에 의한 교육개혁의 불가피성을 인정한 결과일 것이다. 그럼에도 불구하고 교육부는 자율적 학칙개정권과 그 근간이 되는 교육관계법령의 개정은 유보하면서 대학의 자율성과는 상반되는 정책이나 획일적인 방안을 제시함으로써 대학의 자율적 발전가능성을 사실상 가로 막고 있으며, 교육부 개혁의 빗발치는 화살을 대학교수에게 돌리려는 것은 아닌지 의심하지 않을 수 없다.

여기서는 필자의 개인적인 견의보다도 국·공립대학교수협의회 차원에서 여러 차례 논의되었으며 촉구한 바 있는 공동관심사를 지적하고자 한다. 전국 모든 국·공립대학 교수들의 바람은 이 곳에 모여 있음을 한번 더 상기하고자 한다.

## 2. 학칙개정과 관련한 현행 교육관계법령의 문제점

앞서 설명하였듯이 대학 자율에 의한 학칙개정작업은 학칙개정의 걸림돌이 되고 있는 현행 교육관계법령의 개정이 없이는 불가능하다. 이와 관련하여 현행 교육관계법령 중에서 학칙개정과 직결하여 있는 몇 가지 문제점을 다음과 같이 적시해 볼 수 있다.

### 1) 학칙승인조항

학칙승인제를 학칙보고제로 전환하겠다는 교육부장관의 소신과 의지를 뒷받침하기 위해서는 교육법시행령(제59조 ② 국립학교의 학칙은 학교장이 교육부장관의 인가를 받아 정한다. 이를 변경할 때도 또한 같다.)의 개정이 선행되어야 한다. 즉, 이

조항은 “② 국립대학의 학칙은 학교장이 정하여 교육부장관에게 보고한다. 이를 변경할 때도 또한 같다.”로 개정하든지, 아니면 각급 학교의 특수성을 고려할 경우 “단, 대학의 학칙은 대학이 정하여 교육부장관에게 보고하며, 이를 변경할 때도 또한 같다.”는 단서조항을 신설하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

## 2) 대학평의회회 조항

현재 구성, 운영되고 있는 ‘교수(협의)회’와 ‘교수평의회’를 왜곡할 의도에서 90년에 신설된 교육법의 ‘대학평의회’ 설치조항(제117조: ① 국·공립대학에 교육에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대학평의회를 둔다. ② 대학평의회회 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.)은, 현재 대학에서 구성, 운영하고 있는 교수평의회회 내용을 그대로 학칙에 반영할 수 있도록 “① 국·공립대학의 운영에 관한 중요사항을 심의, 의결하기 위하여 교수평의회회를 둔다. ② 교수평의회회 구성 및 운영에 관한 사항은 대학이 학칙으로 정한다.”로 개정되어야 하며, 교육법시행령 제139조~142조에 규정된 구성 및 운영조항은 전면 폐지되어야 한다.

## 3) 국립학교설치령의 사무국 조항의 개정안

군사정권 하에서 대학통제와 규제 차원에서 교육부 파견관료인 사무국장의 대학운영의 실질적 권한이 지속적으로 강화되어 왔다. 그리하여 대학 행정 직원들은 총·학장의 지시보다는 사무국장의 명령을 더 중시하고 있으며, 이러한 풍토에서 총·학장이 대학운영의 효율성을 제고한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사무처장의 교수보임제가 실현되어야 한다. 이를 위해서는 국립학교설치령의 사무국 관련조항(제7조(하부조직) ① 대학교에 교무처, 학생처, 기획연구실 및 사무국을 둔다. ② 각 처장 및 실장

은 교수 또는 부교수로 겸보하고, 국장은 이사관, 부이사관 또는 서기관으로 보한다.)는 조항을 “① 대학교에 교무처, 학생처, 사무처 및 기획연구실을 둔다. ② 각 처장과 실장은 교수 또는 부교수로 겸보한다.”로 개정되어야 한다.

## 4) 총장선출에 관한 조항

87년 이후 총·학장 직선제가 기정사실화되자 교육부는 이를 법적으로 뒷받침하는 형식을 취하면서 실시로는 총·학장 직선제의 의미를 무력화 하려는 의도에서 91년 8월 8일 교육공무원임용령에 총·학장의 임명 추천 조항(12조 2)을 신설하였다. 이 조항에서 문제가 되는 것은 “총·학장을 임명추천할 때에는 2인 이상의 총장 또는 학장을 … 교육부장관에게 추천하여야 한다.”는 부분이다. 총장선거가 직접투표로 행해지고 있는 현실을 감안할 때, 2인 이상의 추천은 직접투표의 의의를 무의미하게 만드는 결과를 초래하며, 이 조항으로 인해 지금까지 총장선거의 결과를 교육부에 보고하는 과정에서 많은 물의가 있었다. 이 조항은 ‘2인 이상’을 ‘1인 이상’으로 개정해야 하며, 보다 근본적으로는 총학장에 대한 ‘대통령 임명제’는 ‘대통령 인준제’로 전환되어야 한다.

## 5) 교수회에 관한 조항

현행 교육관계법령에서 교수회에 관한 조항은 교육법시행령 제59조(학칙기재사항) ③항의 2호에 ‘교수회에 관한 사항’이 나열되어 있을 뿐, 그 밖의 다른 교육관계법령 어디에도 교수회에 관한 명시적 규정이 없다. 그럼에도 불구하고 교육부는 ‘교수회에 대한 지침’을 별도로 대학에 시달하여 교수회의장은 반드시 총장(교수가 아님)이 되도록 요구하고 기구의 성격 또한 의결기구가 아니라 총장의 자문기구로 제안해 왔다. 이로 말미암아 교수회의의 결기구로 규정하는 개정학칙안이 교육부에 의해 미승인되는 사태가 빈발해 왔다. 교육부의 이러한 자

의적인 통제와 간섭을 지양하기 위해서는 교육법상에 “대학은 대학의 최고 의사결정기구로서 교수회를 두고 구성과 운영에 관한 사항은 학칙으로 정한다.”는 조항을 신설하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 3. 교육관계법령 개정을 통한 개혁방안

지금까지 파행적으로 운영되어 왔던 국·공립대학의 교육을 정상화하고 나아가 대학의 효율적 운영과 학문의 창조적 발전의 기틀을 세우기 위해서는 교육관계법령의 개폐를 통해 다음과 같은 사항을 시급히 개혁해야 할 것이다.

#### 1) 대학자율성 보장과 작은 교육부의 실현

대외적으로는 대학에 대한 전면적인 자율성을 보장하고 대내적으로는 대학의 민주적이고 효율적인 운영을 기할 수 있도록 하며, 교육부의 역할과 기능을 최소화하여 대학에 대한 불필요한 통제와 간섭을 없애고, 국가차원의 정책입안 및 감독기능을 위주로 하는 ‘작은 교육부’로의 교육부개편이 요구된다. 그런데 이번에 단행된 교육부의 직제개편은 본 취지와는 상반되는 것으로 대학인들의 지탄을 받고 있다.

#### 2) 교수회의 의결기구화

대학의 자율적 민주적 운영을 위해서는 대학교육의 실질적 주체인 교수들로 구성되는 교수회를 대학의 최고의결기구로 법제화 해야 하며, 대학의 모든 주요정책을 민주적으로 결정하고 주요업무 및 예·결산에 대한 감사를 할 수 있도록 해야 한다.

#### 3) 총장 인준제도의 전환

그동안 실추된 대학의 권위를 되살리고 대학을

명실상부한 민주주의의 산 교육장으로 만들기 위해서는 추천된 총장후보 2인 중 1인을 택하여 대통령이 임명하는 현행제도를 개선하여 교수회에서 공정한 절차를 통해 뽑은 총장을 대통령이 인준하는 ‘총장인준제’로 전환하는 방안을 강구해야 한다.

#### 4) 대학교원의 법률적 신분보장

국무회의 의결에 의해 개정되는 대통령령에 대학교원의 신분을 규정하는 것은 대학교원의 권위를 실추시키는 결과를 초래하므로, 대학교원의 신분에 관한 조항(교수제임용제와 정년보장제의 혼합규정)을 교육공무원임용령에서 교육공무원법으로 이관하여 대학교원의 신분을 법률로 보장함으로써 교원의 권위를 높여 교육에 헌신할 수 있도록 해야 한다.

#### 5) 교육부의 학칙승인제 폐지

대학통제의 일환으로 교육부장관이 승인해 오던 대학학칙의 개정은 대학의 자율에 맡겨 대학이념과 실정에 맞추어 창의적으로 대학을 발전시킬 수 있도록 해야 한다.

#### 6) 사무처장제의 신설

총장의 행정직원에 대한 통솔력을 제고하고 대학 행정 및 인사관리의 효율성을 기할 수 있도록 하기 위해서는 지금까지 대학운영의 모든 실질적 권한을 행사하고 있는 교육부 파견관료인 사무국장의 권한을 행정실무에 국한시키고 교수적으로 보임되는 사무처장제를 신설해야 한다.

#### 7) 대학예산방식과 운용

현재 이원화 되어 있는 일반회계와 기성회계를 동시에 편성할 수 있도록 정부가 대학예산의 총액만을 포괄적으로 배정하는 예산제도를 도입하고, 교육 및 연구 예산의 소요주체인 교수들이 예산편성과 결산감사의 실질적 주체가 되도록 제도화하여

기관 운영경비와 같은 소모성 비용을 줄이고 교육과 연구부문 예산이 효율적으로 집행될 수 있도록 하며, 대학예산 중 절대 비중을 차지하는 인건비 절감방안으로는 경영효율성이 높은 사립대(홍익대, 서강대)의 경우처럼 교원정원 대비 행정직원의 정원을 적절한 수준으로 조정해야 할 것이다.

#### 4. 맺는 말

이상에서 살펴 보았듯이 국·공립대학의 자율적인 학칙개정이 실현되기 위해서는 무엇보다도 현행 교육관계법령의 조속한 개정이 요구된다. 교육부가

정부의 교육개혁 의지를 실현하려는 분명한 의지를 지니고 있다면, 국회의 의결이 요구되는 교육법개정안은 9월 정기국회 이전에 국회에 제출해야 할 것이며, 국무회의 의결로서 개정가능한 교육법시행령이나 교육공무원임용령 및 국립학교설치령의 개정작업을 조속히 추진해야 할 것이다. 아울러 이러한 교수들의 간절한 요구가 관철될 수 있도록 교육개혁위원회는 개혁 방향을 잡아가야 할 것이다. ▣

문승의/서울대학교 문리과대학과 등 대학원을 졸업하고 일본 쓰쿠바대학에서 이학박사학위를 받았다. 현재 부산대 대기과학과 교수로 재직중이며, 부산대 교수회장 및 전국 국립대학 교수협의회장으로 활동중이다. 저서로는 『기상환경의 이해』 등 다수가 있다.