

교무위원회와 학처장회의의 이원적 운영을 위한 시론

권 기 흥

영남대 경제학과 교수, 기획처장



1. 머리말

대학의 최고 의사결정기구란 무엇인가? 열핏 보기에는 아주 간단하면서도 사실은 대단히 까다로운 질문이다. 우선 실질적 의미에서인지 형식적 의미에서인지에 따라서 대학마다 서로 다른 답이 가능한 질문이다. 사립대학의 법인이사회는 대학에 따라서는 무소불위의 유일한 실질적 최고기구일 수 있다. 그러나 법인이사회는 그 자체를 대학의 내부기구로 보기 어렵다는 점에서 일단 제외하기로 하자. 다음으로 거론될 수 있는 기구로는 교수회의와 교수협의회가 있다. 이들 기구는 대학내부기구임에 틀림없으며 사안에 따라서는 막강한 영향

력의 주체가 될 수 있다. 이와 같이 교수회의나 교수협의회가 최고 의사결정기구로서의 정치적 잠재력을 가진 것은 사실이지만, 그것은 어디까지나 비상사태에 국한된 잠재력일 뿐이다. 일상적 의사결정과정에서 이들 기구의 기능성을 기대하기는 매우 어렵다. 특히 교수협의회는 공식기구가 아닌 임의단체에 불과한 실정임을 감안한다면 더욱 그러하다. 이렇게 보면 결국 대학내의 일상적인 최고 의사결정기구로는 총장과 함께 교무위원회(사립) 또는 학처장회의(국립)가 거론될 수밖에 없다.

이러한 관점에서 이 글에서는 대학내 의사결정과정의 최고 단계에서 나타나는 총장과 교무위원회(학처장회의 포함) 간의 협조관계 또는 갈등관계에 초점을 맞추므로써 의사결정과정상의 민주성과 효율성의 문제를 부각시켜보기로

한다. 지나친 효율성의 강조가 총장의 독주를 정당화하면서 구성원들의 자발적 참여의지를 질식시키는 우를 범하는가 하면, 공허한 민주성의 강조가 기득권 보호의 집단이기주의로 변질되면서 개혁의지의 발목을 잡는 경우도 없지 않기 때문이다.

우선 교무위원회의 형식적 성격과 기능을 개괄하고 운영실태를 가볍게 살펴본 후, 이로부터 문제점을 도출하고 그에 따른 개선방안을 논의하는 순서로 글을 전개하기로 한다.

2. 교무위원회의 구성과 성격

교무위원회는 대학에 따라 교무회의, 학처장회의 또는 학장회의 등으로 불리기도 하며, 몇몇 예외를 제외하고는 일반적으로 당연직 위원들로만 구성되고 있다. 총장, 부총장, 각 대학원장, 각 단과대학장 및 대학본부의 각 처장이 그들이다. 예외적으로 일부 처장이 제외되는 경우가 없지는 않으나, 모든 처장이 포함되는 것이 일반적이다. 그 외에 도서관장 등 중요 부속기관장이 포함되는 경우도 있으며, 일반적으로 총장은 필요에 따라 부속기관장들을 위원회에 참석하게 할 수 있도록 되어 있다. 대학내의 모든 상설·비상설 위원회 중 당연직 위원들로만 구성되는 위원회는 교무위원회뿐이다. 위원장 또는 의장은 총장이 맡도록 되어 있으며, 필요에 따라 총장이 수시로 소집하고 있다.

이렇게 구성된 교무위원회는 총장에 대한 단순한 자문기구인가 아니면 총장의 의사결정을 구속하는 의결기구인가? 총장에 의해서 구성되는 것이 아니라 학칙에 따라 당연직 위원들로 구성된다는 점에서 교무위원회는 단순한 자문기구 이상의 성격을 가졌다고 보는 것이 일단은 타당하다. 그러나 어느 대학의 학칙도 교무위원회를 명시적인 의결기구로 규정하고 있지

는 않다. 대부분의 경우 막연히 심의기구로 규정하고 있을 뿐이며, 몇몇 대학에서는 아예 자문기구를 명시하고 있기도 하다. 물론 일정 사안에 대해 심의를 했으면 심의결과를 도출하기 위한 의결행위가 있을 수밖에 없겠지만, 이러한 위원회의 의결이 총장의 최종 의사결정을 구속한다는 명문 규정은 어디에서도 찾아볼 수 없다. 총장의 직접적 의사와는 관계없이 당연직 위원들로 구성되었음에도 불구하고, 결국 교무위원회는 의회에 해당하는 기능을 수행하는 기구는 아니며 총장에 대한 최고 자문기구일 뿐이다. 교무위원회의 이러한 자문기구적 성격은 그 위원장이 총장이라는 사실 및 총장에 의해 수시로 소집된다는 사실에서뿐만 아니라, 그 심의결과의 도출이 표결 등의 방식에 의해서가 아니고 관행적으로 만장일치 방식에 의해 이루어진다는 사실에서도 다시 한번 확인된다.

3. 교무위원회의 기능

위에서 살펴본 바와 같이 교무위원회가 자문기구에 불과하다고는 하나, 많은 대학의 학칙에는 교무위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항들을 명기해 두고 있다. 대학마다 편차가 있기는 하지만, 주로 다음과 같은 사항들이 공통으로 규정되고 있다.

- ① 대학, 학과 및 부설기관의 설립에 관한 사항
- ② 학칙 및 제반 규정의 제정 및 개정에 관한 사항
- ③ 입학 및 졸업에 관한 사항
- ④ 학생의 지도 및 상벌에 관한 사항
- ⑤ 기타 중요사항(예산안의 편성 및 집행에 관한 사항 등)

이러한 사항들의 경우, 비록 교무위원회가 구속력 있는 의결권을 행사하지는 못한다고 하

더라도 교무위원회의 심의를 거치지 않고 집행될 수는 없다. 일단 안전이 위원회에 상정된 이상 그 심의결과는 총장의 최종 의사결정을 사실상으로 구속할 수밖에 없다. 물론 단순 법리상으로는 자문기구의 심의결과에 배치되는 의사결정을 총장이 강행할 수도 있겠으나, 이러한 상황은 현실적으로 발생할 가능성이 없다. 총장이 위원회의 심의결과를 수용할 수 없다고 판단하는 경우에는 재심의를 요청하는 것이 유일한 방법이다.

4. 교무위원회의 운영

1) 보고 및 건의사항의 처리

모든 대학이 학칙상으로는 교무위원회의 수시 소집을 규정하고 있으나, 실제로는 대부분의 대학에서 학기중에는 교무위원회의 정례화가 관행으로 정착하고 있다. 이러한 현상은 특정 사안의 심의 목적 이외에도 대학본부와 단과대학 또는 부속기관 간에 정례적인 정보교환의 필요성이 존재하기 때문이다. 총장중심제로 운영되고 있는 우리나라 대학들의 현실에 비추어 볼 때, 이러한 정보교환의 필요성은 대학본부가 더 크게 느끼는 것이 일반적이다. 거의 대부분의 교무위원회가 본부 각 처장들의 보고 및 협조요청에 많은 시간을 할애하고 있음에서도 이러한 사실은 확인된다. 공문으로 시달된 각종 사안들의 배경설명이나 구체적 지침설명 및 이와 관련된 단과대학 또는 학과 차원에서 협조요청이 정례 교무위원회의 중심 내용이다. 대학본부의 입장을 각 교수들에게 전달하기 위한 매개기능이 요구되는 셈이다.

물론 교무위원회는 단위부서의 고충이나 의견 등을 본부에 전달하는 기능도 수행한다. 주로 건의의 형식으로 이루어지는 가벼운 토론이 여기에 해당한다. 때로는 정책결정의 사전 단계에서 여론수렴을 위해 본부가 이러한 토론을

주도하기도 한다.

2) 심의사항의 처리

심의사항 중 상당 부분은 이미 사전 단계에서 실질적 결정이 이루어진 것으로 다분히 절차상의 요식행위에 불과하다고 볼 수 있다. 우선 안전의 상정시기 자체부터 최종 의사결정 시한이 임박한 경우가 대부분이어서 충분한 심의가 원천적으로 불가능하다. 교무위원회에 상정되는 심의안건은 발의단계로부터 상정될 때까지 최소한 1~2개 이상의 위원회에서 사전 심의를 거치는 것이 일반적이기 때문에 교무위원회의 심의를 위한 충분한 시간적 여유를 갖기가 대단히 어렵다. 게다가 한꺼번에 많은 안전이 상정되는 까닭에 상당수의 교무위원들이 의안의 내용 소화에 부담을 느끼는 것 또한 사실이다.

결국 교무위원회의 심의는 요식에 그칠 가능성이 매우 높으며, 본격적 심의라기보다는 보고의 접수에 해당하는 성격을 띠게 된다. 이러한 현상은 대부분의 대학에서 본부가 제출한 원안의 무수정 통과율이 90% 이상을 차지하고 있다는 사실에서 잘 입증되고 있다. 수정이 이루어지는 경우에도 자구수정 내지는 지엽적 보완 차원의 수정이 대부분이어서 실질적 원안 통과율은 100%에 육박하는 것으로 보아도 좋은 실정이다.

그렇다고 해서 이러한 사실이 총장과 교무위원회 간에 항상 협조관계가 원만히 유지된다는 것을 반증하지는 않는다. 시간적 제약, 전문성의 부족 및 자문기구로서의 위상 등으로 인해 불만이 있더라도 갈등의 표출을 자제한 결과로 인식되어야 할 것이다. 대학에 따라서는 때때로 특정 안전을 둘러싸고 본부 처장들과 다른 위원들 간에 상당 정도의 갈등이 표출되는 경우도 있다. 이러한 때는 대체로 원안의 통과를 일단 보류하고 총장이 원안을 재검토하여 다시 상정하는 방향으로 처리되는 것이 일반적이다.

5. 문제점 및 개선방안

1) 문제점

교무위원회가 총장에 대한 자문기구이면서도 총장이 직접 위촉하는 위원이 아닌 당연직 위원들만으로 구성되고 있다는 점에서 갈등의 잠복 가능성이 높다. 물론 해당 보직 인선과정에 총장이 결정적 영향력을 행사하는 경우에는 갈등의 잠복 가능성이 줄어들겠지만, 이 경우에도 단위 부서장으로서의 보직 인선 기준과 최고 자문기구 구성원으로서의 인선 기준이 서로 다를 수 있다는 점은 여전히 문제점으로 남는다.

대학마다 사정이 서로 다르지만, 총장 및 학장이 모두 교수들에 의해 직선되는 경우에는 총장과 교무위원회 간에 갈등관계가 조성될 가능성이 높다. 위원회가 총장에 의해 지명된 위원들과 직선위원들로 구성되기 때문이다. 교무위원회가 본격적 의결기구라면 이 점은 문제가 되지 않는다. 의결의 책임을 지는 위원들이 말하자면 여·야로 나뉘어 활발한 민주적 토론을 벌일 수 있기 때문이다. 그러나 총장중심제 아래의 자문기구인 경우에는 사정이 전혀 다르다. 어차피 최종 책임은 총장이 질 수밖에 없는 상황에서는 갈등이 토론과 표결을 통해 민주적으로 해소되기 어렵다. 결국은 총장의 의도대로 결론지어질 수밖에 없다는 인식이 팽배해 있는 이상, 위원회는 책임있는 민주적 토론보다는 무책임한 개인적 또는 부서이기주의적 불만토로의 장이 될 우려가 높다. 갈등은 표출만 되고 해소되지 못한 채 잠복하고 만다. 이러한 경우에는 교무위원회의 토론이 민주적이지도 효율적이지도 못할 가능성이 있다. 만장일치의 관행은 문제를 더욱 복잡하게 만든다. 소수의 불만토로가 강력한 경우, 총장은 원안을 철회하거나 아니면 강행할 수밖에 없다. 표결없는 강행은 다수결에 의한 승복에 비해 훨

씬 더 큰 부담을 남긴다. 이럴 바에는 차라리 총장이 사안별로 전문적 자문위원회를 구성하여 의사결정의 효율성을 높이는 것이 더 나을지도 모른다.

전문성의 측면에서도 현재의 교무위원회는 문제가 많다. 총장과 학장이 동일 주체에 의해 임명되거나 총장이 학장을 임명하는 경우에도 전문성의 문제는 해소되지 않는다. 부서이기주의적 무책임성은 다소 완화될 수 있겠지만, 학장이나 원장이 반드시 행정 능력이나 전문성을 기준으로 임명될 수는 없기 때문이다. 이 경우에는 일사불란한 효율성이 담보될 수는 있을지 모르지만, 민주적 토론과 의견수렴을 기대하기는 어렵다. 교무위원회는 그야말로 명목상의 요식기구로 전락할 위험이 높아진다.

2) 개선방안

현재의 교무위원회(또는 학처장회의)는 그 구조상 의사결정과정의 민주성과 효율성을 충분히 살릴 수 있는 기구가 아니다. 효율성을 살릴 수 있는 전문적 자문기구도 아니며, 동시에 민주적 토론과 자기결정이 가능한 의결기구도 아니기 때문이다. 이러한 어정쩡한 위상을 정리하기 위해서는 교무위원회와 학처장회의를 이원적으로 설치·운영하는 것이 바람직하다고 본다.

위에 언급된 교무위원회의 보고 및 건의사항 처리기능을 전담하는 기구와 심의사항 처리를 전담하는 기구로의 이원화를 제안한다. 전자의 기능은 현 구조의 교무위원회가 담당하기에 적합하며, 이때의 기구 명칭은 그 구성원리에 어울리게 학처장회의로 통일하는 것이 좋겠다. 후자의 기능을 담당할 기구의 명칭을 교무위원회로 하고 그 구성 및 위상을 재검토해야 한다. 새로운 의미의 학처장회의는 그야말로 정보교환과 여론수렴의 장으로 거듭나야 한다. 모든 결정은 유보한 채 대학본부와 단위부서간의 원활한 의사소통을 위한 질의·응답 및

난상토론의 장이 이를 통해 마련되어야 한다. 물론 이 경우에는 대학본부의 민주적 언로 확보에 대한 의지가 전제되어야 하며, 동시에 단위 부서장들의 적극적 참여의지 또한 전제되어야 한다. 학처장회의의 구성원들은 회의 내용과 관련하여서는 모든 권리·의무 관계로부터 자유로워야 한다. 다만 학처장회의는 반드시 정례화되어야 하며, 필요한 경우 부서장 이외에 부서별 부책임자급도 참여하는 확대회의의 개최도 보장되어야 한다. 학처장회의 및 확대 학처장회의가 대학 의사결정의 공개성과 민주성을 담보하는 기구로 발전하게 되면 그 당연한 결과로서 진정한 효율성도 확보할 수 있게 될 것이다.

이러한 바탕 위에서라면 최종 결정은 총장 및 총장을 보좌하는 각 처장들에게 일임해도 좋다고 본다. 대학본부는 학처장회의의 토론내용을 감안하고 필요에 따라 전문적 자문위원회를 구성하여 자문을 구한 뒤, 스스로의 책임 아래 효율적 의사결정을 내리면 된다. 중요 결정내용은 학처장회의에 보고되어야 하고, 그 반응은 다음 결정의 참고자료로 활용하면 된다. 이것이 총장중심제 아래에서의 의사결정과정에 부합되는 방식이라고 본다. 어정쩡한 심의라는 명목의 책임회피성 요식행위는 비효율적이며 불필요할 뿐만 아니라 오히려 때에 따라서는 책임소재를 불명확하게 함으로써 비민주적 결과를 낳을 수도 있다.

아무리 총장중심제라고는 하나 총장의 전횡을 아무렇게나 방치해도 좋다는 말은 아니다. 교권과 직접 관련되는 등 특별히 중요한 사안의 경우에는 총장의 전횡을 방지할 수 있는 견제장치가 있어야 한다. 이러한 견제장치는 회의의 성격을 띠는 것이어야 하겠고, 따라서 그 정당성의 근거는 교수일 수밖에 없다. 교수회의 또는 교수협의회의 상임위원회에 해당하는 성격을 가진 교내 최고기구를 설치하여 그 명칭을 교무위원회라고 칭하는 것이 좋겠다. 이

와 같이 구성되는 새로운 교무위원회는 당연히 의결기구이어야 한다. 물론 그 권한의 영역이 지나치게 확대되어서는 곤란하겠고, 총장과 의 충돌이 일어날 경우에 대비한 갈등 해소방식도 명문화되어야 하겠다. 각 대학의 사정에 따라 적절한 구체화가 이루어져야 하겠지만, 새로운 교무위원회에는 미리 열거된 중요 특정사안에 국한하여 총장의 결정에 대한 동의권을 부여하고, 교무위원회의 동의 거부에 대해 총장은 일정한 형태의 제심 청구권을 갖도록 하는 것이 좋겠다. 위원회의 1차 동의 여부는 일반적인 단순 과반수로 의결하되, 1차 동의에 실패한 경우 총장은 재동의를 요청할 수 있도록 하고, 위원회가 재동의를 부결시키기 위해서는 강화된 의결 정족수를 요구하는 방법 등이 강구될 수 있겠다.

6. 맺는 말

이상에서 현재의 교무위원회가 대학내 의사결정 과정에서 차지하고 있는 위상을 살펴보고, 그 개선방안을 간략하게나마 제시해 보았다. 이 모든 논의는 머리말에서도 가볍게 언급했다시피 대학 외부적인 요인을 배제한 채 이루어졌다. 대학이 총장중심제에 의해 실질적으로 운영된다는 것을 전제한 논의였던 셈이다. 만약 총장이 대학 외부적인 영향력에 의해 제 기능을 수행하지 못하는 경우에는 처음부터 다른 차원의 문제가 제기될 수 있다. 문제제기의 방식은 달라질 수밖에 없겠지만, 여기에 제시된 교무위원회와 학처장회의의 이원화 방안은 이때도 매우 효과적인 방안이 될 수 있다. 교무위원회에 특정사안에 대한 동의권을 부여함으로써 외부 영향력에 대응하는 총장의 입지를 오히려 강화해 줄 수 있을 것이기 때문이다.

총장이 외부 영향력으로부터 비교적 자유로운 경우에는 총장의 전횡 위험에 대한 민주적

안전장치로, 그렇지 못한 경우에는 총장의 대외적 입지강화 장치로 새로운 위상을 가진 평교수 중심의 교무위원회를 활용할 수 있을 것이다. 보직교수 중심의 학처장회의는 정보교환과 토론의 장으로 활용하고, 일상적 의사결정은 총장 중심으로 신속히 추진해 나가는 것이 바람직하다. 대학을 둘러싼 외적 여건이 급속하게 변화하고 있는 현실에서 총장에게 대학개혁의 추진력을 보장해 주어야 할 필요가 있기 때문이다.

민주성과 효율성은 운용의 묘를 살리기 나름으로는 결코 상호 배치되는 개념이 아니다. 대학 운영에서는 더욱 더 그러하다. 대학 구성원들의 참여와 동의 없는 대학개혁은 효율적으로 추진될 수 없다. 그렇다고 해서 사소한 문제까지 사사건건 민주적 동의를 요구하는 것은

효율적 운영을 저해할 뿐만 아니라 때로는 집단이기적인 수구성을 방조함으로써 오히려 비민주적인 결과를 초래할 수도 있다. 동의는 특정사안에 국한시키고, 웬만한 사안에 대해서는 동의나 심의 대신 활발한 민주적 토론을 보장하는 것이 옳다. 교무위원회와 학처장회의의 이원화 방안은 말하자면 대학의 민주적 효율성을 극대화 하는 방안인 셈이다. ■

권기홍/서울대학교 독어독문학과를 졸업하고, 독일 프라이브르크 대학에서 경제학 석·박사학위를 받았다. 현재 영남대 경제학과 교수로 재직중이며 기획처장을 맡고 있다. 한독 상경학회 이사를 역임하고, 대구사회연구소 이사로 활동중이다. 주요 논문으로 "산업민주화와 노동자 참여: 그 이론과 실제" 외 다수를 발표했다.