

총장(후보) 직선제*는 유지·발전 시켜야 한다

이 재 운

중앙대 경영대학 교수



1. 머리말

총장(후보)직선제는 '80년대 중반 이후 교수들을 주축으로 하는 학내 구성원들이 재단으로부터 독립하려는 의지의 총합이자 학원 민주화에 대한 상징이었다. 이러한 민주화의 물결을 타고 사립대학에서는 처음으로 계명대에서 시작되어 한때 전국 사립대학 중 절반 이상이 직선제를 실시하였다. 그리고 국·공립 대학은 '87~'88년도경부터 총장(후보)직선제를 시작하여 현

재는 거의 모든 국·공립대학들이 총장(후보)직선제를 실시하고 있다. 그러나 직선제 실시 사립대학은 '95년 이후 그 숫자가 현저히 줄어들어 '96년 초에는 36개로 감소하였다. '97년도에도 연세대, 국민대, 동국대 등 9개 대학이 직선제 폐지를 확정했고 '98년도에도 경남대, 고려대 등이 직선제를 폐지하기로 하였다. 이제 사립대 중에서 총장 직선제를 실시하는 대학은 25개 안팎에 불과한 실정이다. 게다가 현재 총장(후보)직선제를 실시하고 있는 사학의 재단 이사장들은 개정되어야 할 악법으로 손꼽히고 있는 '91년 개정된 사립학교법을 근거로 총장

* 일반적으로 총장직선제는 대학교수들이 투표를 통해 상위 득표를 얻은 2~3명의 후보를 재단에 추천하므로 총장(후보)직선제라고 부르는 것이 더 정확할 것이다.

을 이사장이 임명하려 하고 있다.

이러한 상황에 있는 총장(후보)직선제에 대하여 지난 '98년 7월 3일 전국 대학총장들의 모임인 한국대학교육협의회가 주최한 세미나에서 대학 총장들이 총장(후보)직선제도의 폐지를 결의한 것이다. 재선 가능성이 없는 일부 현직 총장들이 대학 구성원들의 의견 수렴도 없이 발표한 총장(후보)직선제 폐지 주장은 대학의 자율성과 다양성을 훼손시키는 행위이며, 총장들이 월권행위를 자행한 것이고, 이기주의적인 발상을 드러낸 것이라 할 수 있다. 사실상 총장직선제가 사학에 지엽적인 마찰을 제공한 면이 없지는 않으나 이러한 마찰의 큰 뿌리를 전적으로 총장(후보)직선제에서만 찾는 것은 문제가 있으며, 사실 큰 문제는 대학 운영을 전횡하려는 사학 재단의 무리한 요구에 있는 것임은 자명한 사실이다. 사립대학 재단 이사장의 대학 지배권한과 국·공립 대학의 정부 관여를 더욱 강화시키는 총장(후보)직선제 폐지에 대해 깊은 우려를 표명하는 바이다.

총장(후보)직선제 폐지론자들이 총장(후보)직선제가 문제를 발생시키기에 폐지해야 한다고 하지만 실상 어떤 선거든지 약간의 문제는 가지고 있기 마련이다. 총장(후보)직선제 폐지론이 출현한 가장 큰 이유는 총장직선제가 야기하는 문제라기보다는 한국 사회의 보수화와 민주주의 퇴행과 사회 전반적 영역에 시장경제논리를 도입시키려는 것과 맥락을 같이 하는 것이다.

이 글에서는 총장(후보)직선제 폐지론자들이 주장하는 총장(후보)직선제의 대표적인 문제점들과 폐지론이 등장하게 된 배경과, 앞으로 대학 자율화·민주화의 상징인 총장(후보)직선제가 유지되어야 하

고 발전되어야 하는 당위성을 살펴보고자 한다.

2. 총장(후보) 직선제의 문제점 및 폐지론의 등장 배경

직선제는 대학만이 아니라 수많은 단위사회에서 실시되고 있다. 예를 들어 대통령 선거·국회의원 선거, 하물며 초등학교 학급 임원 선거 등이 그러하다. 사실상 어느 선거에서나 약간의 문제점은 발생하기 마련이기 때문에 유독 대학교수들의 선거만이 문제라고 할 수 없다. 그런데도 전국 대학(교)총장들의 모임인 한국대학교육협의회가 총장(후보)직선제가 많은 문제점을 발생시킨다고 '98. 7. 3일 폐지를 결의하였다. 실상 한국대학교육협의회 총장(후보)직선제 폐지 주장은 이번이 처음은 아니다. 지난 '94. 7. 8일에도 총장(후보)직선제 폐지를 주장하여 대다수 대학 교수협의회(평의회)의 반발을 일으킨 바 있었다. 한국대학교육협의회는 주장은 대학구성원의 의견 수렴 없이 독단적으로 발표한 것이기에 대학의 자율성과 다양성 훼손 측면에서 더욱 반발을 사는 것이다. 그러면 총장(후보)직선제 폐지론자들이 주장하는 직선제의 가장 대표적인 문제점들을 알아보고, 이러한 문제점이 과연 총장(후보)직선제를 폐지시킬 만한 합당한 이유가 되는지 알아보고자 한다.

총장(후보)직선제로 인해 야기되는 가장 큰 문제점은 “대학 구성원의 과벌화와 선거의 과열화”라 할 수 있다. 선거이기 때문에 후보자가 당연히 복수가 될 수밖에 없고 과벌이 생기지 않을 수 없는 것이다. 일반적으로 과벌에 대해 부정적인 견해를 피력하

는 경향이 있으나 사실 과별은 민주주의의 다원성을 일컫는 것이다. 문제가 되는 것은 선거가 과열되어 과별화의 정도가 심해지는 것이다. 지연·학연·인맥 등을 중심으로 한 파당의 골이 깊어지면 이로 인한 부정적인 측면이 발생하기 마련이다. 지지 세력간의 감정의 골이 깊어지고 단대별·전공별 교수 집단의 위화감을 조성하는 것은 사실이다. 실상 대학의 과별화와 선거의 과열화가 발생한다면 그것은 대학 구성원의 소양 부족으로 인해 생기는 것이다. 과별화와 선거의 과열화가 일어나지 않는 것이 바람직하나 이로 인해 1980년대 후반 민주화의 일환으로 어렵게 쟁취하였던 총장(후보)직선제를 폐지시키자는 것은 납득할 만한 이유가 될 수 없다. 실상 총장(후보)직선제와 비교되지 않을 정도로 더 많은 과별과 선거 과열을 일으키는 것은 대선, 즉 대통령 직선제이다. 그러나 누구도 대통령 직선제를 폐지하자고 하는 사람은 거의 없다. 왜냐하면 대통령 직선제는 민주주의 이념의 상징이고 발현이기 때문이다. 총장(후보)직선제 폐지 주장은 국론 분열과 과열, 경제개발을 구실로 대통령 직선제를 폐지했던 박정희 대통령의 유신정권의 논리와 비슷한 맥락을 가진다고 할 수 있다.

그 다음으로 거론할 수 있는 문제점은 전문성 있는 총장 선임의 어려움으로 대학 개혁을 추진하기 어렵다는 견해이다. 총장(후보)직선제 하에서는 능력 있는 총장보다는 학내에서 영향력이 크거나 인기 있는 교수가 총장으로 선임될 가능성이 높다고들 한다. 그래서 이렇게 선출된 총장들은 인기행정·타협행정을 하기 쉽고, 이로 인해 대학을 개혁해야 할 상황에 부딪칠 때 추진력이 약화되는 경향이 있을 수도 있다고 한다.

그러나 이러한 우려는 우리나라 대학 실정에는 맞지 않는다. 실상 대학 운영이 국·공립대학은 국가 공권력의 외풍에 의해서, 사립대학은 학교설립 재단의 영향력에 의해서 좌지우지되어 왔다는 것은 두말할 것 없는 사실이다. 특히 사립대학은 오늘날까지 친인척 중심으로 이사회를 구성하여 전근대적인 가족관리 체제를 구성하여 왔다. 이러한 연고정실주의가 전문성 있는 총장 선임보다는 친인척의 재산 축적으로 인한 비리의 온상이 되고있는 것은 사실이다. 현재까지도 사립대학들의 재단 비리는 주기적으로 매스컴에 오르내린다. 근간에 매스컴에 오르내렸던 경북의 D대나 경기 K대의 재단 비리가 그러하다. 그러므로 총장(후보)직선제는 대학을 재단이나 정부의 외압으로부터 보호하고 학문 활동에 대한 학문외적 간섭을 막아내기 위해 필요한 것이다.

총장(후보)직선제 폐지론이 나오게 된 것은 앞서 언급한 문제점들보다는 사회적 배경이 일조한다고 할 수 있다. 그래서 이러한 사회적 배경을 거론하자면 우선 우리나라의 보수화와 민주주의의 퇴행을 들 수 있다. 정부관계자와 학교당국자들은 이제 민주화가 어느 정도 정착되었으니 대학 개혁을 위해서는 직선제가 걸림돌이 된다고 한다. 그 동안 대학의 민주화에 기여한 총장·학장 직선제와 직원노조의 결성, 학생회의 대학 행정 참여 주장이 이제는 대학이 세계화로 향하는 데 장애가 된다는 것이다. 그리고 총장(후보)직선제 폐지론이 제기된 또 다른 사회적 배경은 사회 전반적인 영역에 경제논리를 도입시키려는 것이다. 그러므로 대학은 노동시장이 요구하는 기능주의를 실행하는 교육으로 전환되고 있고 교육비용을 철저하게 수익자에게 부담시키면서 기업논

리가 수행되는 방향으로 변하고 있다. 이러한 효율성을 달성시키는 데 민주적인 총장(후보)직선제가 방해가 된다는 것이다. 이러한 정부 및 학교 재단의 세계화 도입과 교육의 시장논리로의 재편성이라는 논리 하에 총장(후보)직선제를 포함한 대학의 제민주적인 과정들이 축소되고 흔들리는 것이다.

3. 총장(후보)직선제를 유지·발전시켜야 한다

총장(후보)직선제가 실시되기 이전에는 총장을 정부나 재단이 선출했다. 그러나 그렇게 선출된 총장은 교수나 대학보다는 재단과 정부의 비위를 맞추기에 급급하였다. 그리하여 총장과 교수 사이에 신뢰와 믿음보다는 불신과 적대감이 쌓여갔다. 우리가 선거를 하는 이유는 자신이 속한 사회를 보다 더욱 나은 사회로 만들기 위해 자신의 요구를 자신이 선출한 대표를 통해 표현하기 위한 것처럼, 총장(후보)직선제 선거도 자신이 속한 사회인 대학을 이끌어 나갈 대표인 총장을 직접 선출함으로써 학교 제주체간의 믿음을 바탕으로 보다 발전된 대학을 조성하자는 것이다. 그래서 우리가 뽑은 총장을 중심으로 대학의 발전을 위하여 연구와 교육을 심화하고, 이를 실현시키기 위하여 모든 대학행정을 더욱 민주화하고 개방화하는 것이다.

총장(후보)직선제 폐지론자들은 총장 직선제가 문제점을 야기하므로 대학 발전을 저해하는 걸림돌이라고 주장하나 이에 대해서는 아직 검증된 바가 없다. 그리고 선거로 인한 부작용이나 문제점을 이유로 하여

총장(후보)직선제 자체를 부정할 수는 없다. 대학의 선거가 깨끗해야 한다는 것을 부정할 사람은 없으나 대학에서 선거를 몰아내야 한다는 주장은 대학 민주주의를 근본적으로 부정하는 반민주적인 발상인 것이다. 직선제가 경쟁력 제고에 장애가 된다는 얘기를 하기 위해서는 직선제 도입 이전과 이후의 대학의 경쟁력을 객관적 기준에 따라 평가해야 한다. 또한 직선제를 채택한 대학과 그렇지 않은 대학의 경쟁력을 비교해야 한다. 그러나 객관적이고 구체적인 근거를 제시하지 않고, 선거 과정에서 나타난 부작용을 들어 무조건 임명제가 더 우수하다는 주장은 타당성이 없다.

또한 사립대학의 재단 이사회가 총장(후보)직선제의 폐해를 해소하기 위해 직선제를 반대한다면 대학 사회가 납득할 만한 유능한 인물을 합리적 기준에 의해 선택하고 그 절차를 공개해야 한다. 그래서 재단은 합리적이고 공개적으로 재단이 선임한 후보자에 대해 대학 구성원의 동의를 구하는 방법을 택할 수도 있다. 이를 위해서는 먼저 재단 이사회가 민주적으로 구성되어야 한다. 그러나 사립대학 재단이 총장직선제의 문제점만을 지적할 뿐 재단 운영의 민주화에 대해서 침묵하고 있고 재단 이사회가 선임한 총장을 무조건 수용하도록 강요할 뿐이다. 총장(후보)직선제의 폐해를 주장하려면 재단 이사회의 폐쇄성이나 족벌체제를 먼저 타파해야 한다. 대학교육의 상당부분을 담당하고 있는 사립대학의 경우 대학 보직자뿐만 아니라 행정직원들까지 재단의 친·인척 또는 충성집단에서 충원되어 재단의 눈치만 살피는 행정을 펴왔다고 해도 과언은 아니다. 그래서 재단은 충성을 보이는 이들을 중심으로 비리를 행하기도 쉬웠고

은폐하기도 쉬웠다. 이러한 재단이 과연 정부가 강조하는 세계화에 발맞출 수 있겠는가? 또한 대학에 시장논리·기업논리 실행을 위해 재단에 독재적인 전권을 부여하려고 총장(후보)직선제를 폐지한다면 비리의 온상인 대학 재단에 더욱 비리의 박차를 가하는 꼴이 되는 것이다. 국립대학의 경우에도 최근 총장 직선제가 시행되기 전까지는 권력층의 눈에 드는 사람이 총장으로 임명되었기 때문에 대학의 운영이 정치적으로 편향되고 비합리적으로 운영되었던 것이 사실이다. 그러므로 재단은 열린 재단 운영을 통해 교수들이 재단을 믿고 재단 이사회를 존중하고 그 선택을 존중하는 분위기를 먼저 만들어야 한다.

대학 행정은 탄력성과 자생력을 가질 수 있는 민주화된 과정의 수립과 유지가 필수적이다. 이중에서도 교수들의 직선을 통한 총장 선출과 교수협의회의 역할은 대학의 민주화를 보장하는 양대 산맥과 같은 역할을 한다. 국가의 정치적 개입과 사학재단의 간섭이 언제라도 가능한 현 상황에서 대학 행정의 합리적 운영을 보장할 수 있는 길은 교수들의 손으로 총장을 선택하는 일이라고 믿어 의심치 않는다. 비록 총장 직선제가 여러 가지 문제를 수반하게 되는 경우가 있다 할지라도 하향적인 총장 임명보다는 훨씬 합리적인 대안임에 틀림없으며, 무엇보다도 구성원을 위한 책임행정, 봉사행정을 가능하게 한다. 또한 교수협의회(평의회)의

상설적 설치 운영은 대학 집행부의 전횡을 막고 그들의 단편적 시각을 교정하며 대학 행정의 주요 사안에 대한 민주적이고 협동적 해결을 가능하게 하는 토대가 된다. 국가나 재단이 대학 행정에 일일이 간섭하며 지도하는 시대는 이미 지나갔다. 이제는 대학을 어린아이 다루듯 하는 방식으로 육성하는 일은 그만두어야 하며, 대학이 내부의 힘으로 발전할 수 있는 역량을 키워나가야 한다. 물론 이를 위해서는 구체적인 대학 행정 개혁의 과제 설정도 중요하지만 대학 내의 민주적 절차를 수립하는 일이 더욱 중요하다. 이러한 민주적 절차를 확고히 하기 위해서 총장(후보)직선제는 반드시 유지되어야 하고, 다소 문제점이 발생하더라도 이 제도에 수정을 가하면서 더욱 발전시켜야 한다. ■

이재윤/서울대학교 법과대학을 졸업하고, 미국 하트포드대학에서 경영학·경제학 석사, 중앙대에서 경영학 박사학위를 받았다. KIST 기술경영연구실장 겸 기획관리실장 등을 거쳐 현재는 중앙대 경영대학 교수로 재직 중이며, 중앙대 교수협의회 회장, 전국 사립대학교수협의회 연합회 회장, 한국정책학회 과학기술정책분과학회 회장, 한국방위산업학회 부회장 등으로 활동하고 있다.

주요 논문으로 "기술경영의 학문적 영역과 학제적 연구 발전", "우리나라 벤처 캐피탈의 성과 분석과 육성 방안", "기여금입학제 반대 및 교육재정 확보 방안", "국방 R&D와 민간 R&D의 연계 강화 방안"의 다수를 발표했다.