



총장 직선제는 유지되어야 한다

- 총장 전권 체제에 대한 교수 회의 의결 기구화로 보완 -



황한식
부산대 경제학 교수,
부산대 교수 회장

총장 직선제 유지 이유

주지하는 바와 같이 현재 국립 대학은 1987년 6월 항쟁 이후 사실상 총장 직선제를 실시하고 있다. 최근 들어 교육부는 직선제 폐지 쪽으로 방침을 정하고 이를 관철하기 위하여 기회 있을 때마다 폐지 움직임을 보이고 여론 조성에 힘쓰고 있다. 작년에는 교육 발전 5개년 계획(안), 이번에는 국립 대학 발전 계획(안) 등을 통해 이러한 방침과 의지가 구체화되고 있다.

이에 대해 전국 국·공립 대학 교수의 대표 조직인 전국 국·공립 대학교 교수 협의회는 직선제 폐지를 전제로 한 이번 계획(안)을 전면 거부하고 직선제를 전제로 하면서 교수 대표 기구의 실질적 참여가 보장되는 대학 의사 결정 시스템을 관철하기 위해 총력을 경주하고 있다. 뿐만 아니라 사립 대학 교수 협의회 연합회, 민주화를 위한 전국 교수 협의회, 교육 개혁 시민 연대 등 모든 교수 단체와 교육 관련 시민 단체들과의 광범한 연대 전선이 구축되고 있다. 학생들도 전국적 조직을 결성, 강력한 반대 움직임을 보이고 있다. 결국, 교육부와 다른 한편으로 전국의 모든 교수 단체·교육 관련 시민 단체·학생 조직 사이에 갈등이 첨예화되고 있으며, 교육부가 강행한다면 견잡을 수 없는 파국으로 치달을 전망이다.

총장 직선제는 군사 독재의 종언과 대통령 직선 등 정치와 사회의 민주화가 진전되면서 대학과 교수에 대한 타율적 통제의 핵심 고리인 총장 임명제의 폐지와 대학의 자율화·민주화를 염원해 온 대학인 스스로의 치열한 자율화·민주화 운동의 산물이다. 현 총장 직선제는 교수 직선 - 대통령 임명이라는 불완전한 형식에 머물고 있지만 사실상의 직선제로서 정착되어 온 것이다.

그 동안 대학의 자율화가 양적으로 어느 정도 진전되어 온 것은 부인할 수 없다. 그러나 아직도 중앙 집권 국가와 관료의 대학과 교수에 대한 일방적 통제가 강고하

고 대학 정책은 중앙 집권적 관치주의의 구태의연한 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 대학의 핵심 주체인 교수는 '개혁'의 대상이 되고 있을 뿐이다. 교수들의 유례 없는 대규모 가두 시위까지 불러일으킨 BK21의 강행에서 보듯 질적으로 대학 자율화는 아직 요원하다. 그리고 대학 정책 형성고 대학 운영 시스템에서 교수 대표 기구의 제도적 참여가 배제되는 등, 자율화의 성패가 달려 있는 대학 구성원의 참여 민주주의가 근본적으로 부정되고 있다.

이렇게 볼 때 총장 직선제의 의미는 1) 한국 정치와 사회 민주화의 중요한 일환으로서 이 나라 대학의 자율화 민주화 과정의 핵심적 내용의 하나이며, 그 소중한 성과로서 더욱 가꾸어 가야 할 것이다. 2) 중앙 집권적 관치주의가 강고하고 대학의 자율화가 요원한 현실에 비추어 총장 직선제는 대학 자율화와 민주화의 질적 발전을 위한 교두보로서 결정적으로 중요한 필수 조건이다. 3) 대의 민주제에서 참여 민주주의로의 이행이라는 시대적 요청에 비추어 총장 직선제는 평교수의 참여와 책임을 담보하는 최소한의 참여 민주주의제로서 이를 토대로 교수 회의 의결 기구화, 대학 정책 형성에 대한 교수 대표 기구 참가의 제도화 등 대학과 교수의 참여 민주주의적 발전을 추구해야 할 것이다.

총장 직선제 실시는 분명히 대학에 대한 중앙 집권적 국가와 관료 위주의 관치주의적 통제를 서서히 약화시키고 대학의 자율성과 책임성을 점차로 제고시키는 효과를 미치고 있다. 교육부에 대한 대학의 목소리가 이전 시기에 비해 커지고 있는 것이다. 뿐만 아니라 직선 총장은 이전 시기에 비해 또는 간선제에 비해 상대적으로 대학 구성원의 요구와 기대를 의식하지 않을 수 없다. 무엇보다도 중요한 것은 학문과 대학의 생명인 교수의 '자유' 신장을 들 수 있을 것이다. 그러나 직선 총장도 구성원의 요구와 기대에 제대로 부응하지 못하고 교육부에 대해 제 목소리를 내지 못하는 있는 것도 사실이다. 그것은 대학 구성원 탓도 있지만 무엇

보다도 관치주의의 정책 시스템과 대학 내 총장 전권 시스템에 기인하는 것이다. 그리고 총장 직선제 실시는 대학 자율화 민주화의 교두보로서 한국 대학 발전의 질곡인 관치주의를 개혁하고 대학의 참여 민주주의적 발전을 추구할 수 있는 대학의 주체적 역량의 성장에 기여하고 있다.

총장 직선제 유지의 저해 요인

총장 직선제 실시에 따른 부작용이나 문제점이 없는 것은 아니다. 직선제 폐지론자들은 주로 선거 과정에서 금권 관련 부조리·학연, 지연, 혈연 등 연고주의·선거 과열과 그 폐해, 선거 후에 파벌주의의 재생산 및 학내 분열과 갈등과 그 폐해, 입후보 자격을 학내 교수로 엄격히 제한하는 폐쇄성(이 점은 이미 개방적으로 바뀌고 있다) 등을 들고 있다.

그러나 이러한 비판적 지적들은 다음과 같은 사실들을 간과하고 있다.

첫째, 이러한 부작용과 문제점들은 실제와는 달리 지나치게 과장되고 있다. 대통령 선거는 이런 문제점과 부작용이 훨씬 심각한데 직선제라는 민주주의 제도를 폐지해야 할 것인가? 대학의 민주화 자율화라는 보다 높은 가치를 추구함에 따라 치러야 하는 비용으로 보아야 한다.

둘째 총장 직선제의 역사는 이제 겨우 3번 정도에 불과하다. 새로운 제도가 제대로 정착되기 위해서는 다소의 시행 착오와 과도기를 거치기 마련이고 단시일 내에 모든 문제가 해소되기를 기대할 수 없다. 실제로 총장 직선제 실시가 헛수를 거듭함에 따라 폐지론자들이 들고 있는 문제점이나 부작용이 개선되고 있으며 이제 어느 정도 정착되고 있는 단계에 들어서고 있다. 온갖 시행 착오들에 대한 교수들의 자기 성찰과 자율적 규제(제도적 장치와 선거 방법의 개선) 등 자율적 역량이 성장하고 있고, 더욱이 대학간 경쟁의 격화 등

객관적 조건의 변화 자체가 구성원으로 하여금 구태의연한 문제점과 부작용을 용납할 수 없는 상황을 만들고 있기 때문이다. 그런데도 교육부 스스로 부작용과 문제점을 과장하고 직선제 폐지 쪽으로 여론을 몰아가고 있고, 이것이 오히려 직선제 발전을 제약하는 주요 요인이 되고 있는 것이다.

셋째 이른바 부작용과 문제점은 직선제 자체의 문제라기 보다 총장 전권 체제라는 대학 운영 시스템의 문제에서 비롯되는 바 크다는 점을 간과해서는 안 된다. 총장 1인에게 모든 권한이 독점·집중되어 있고 견제와 균형 시스템이 사실상 전무한 총장 전권 체제는 대학 운영에 대한 구성원의 참여 민주주의를 근본적으로 부정하고 있으며, 따라서 총장 선거의 과열 현상, 비합리적인 온갖 분파주의와 부조리 현상을 야기하는 주요한 원천이 되고 있다.

다른 한편 오늘 우리의 현실에 비추어 총장 간선제나 임명제는 시대적 지상 가치인 참여 민주주의에 대한 부정일 뿐만 아니라 직선제에 비할 바 없이 그 폐해가 훨씬 더 큰 것이 될 수밖에 없다. 간선제나 임명제는 직선제에 비해 선거권자 또는 임명권 관련자가 극소수여서 금권과 관권의 개입이 용이할 뿐더러 엄청난 돈과 막강한 권력의 동원과 치열한 연줄 경쟁, 소수 선거권자 또는 임명권자의 비합리적 자의와 분파주의의 작용 등 온갖 타락·부조리·문제점이 훨씬 더 심각하다는 것이 우리의 현실적 경험이다.

실제와 사리가 이리함에도 불구하고 교육부는 국립 대학 발전 계획(안)에서 대학 운영의 자율성 확대와 책임성 제고라는 명분을 앞세운 책임 운영 기관화 추진(중기 과제)과 대학 평의회 설치(단기 과제)로 직선제 폐지 방침과 의지를 구체화시키고 있다.

'책임 운영 기관화'의 실제적 핵심은 1) 현행 대학별 총장 직선제 폐지 2) 현재 대학에서 구성하는 총장 임용 추천 위원회의 교육부 이관 3) 총장 후보자의 공모 - 교육부의 총장 임용 추천 위원회 추천 - 교육부

장관의 총장 임명 - 교육부 장관과 총장의 경영 계약 체결이라는 과정과 내용에 있다. 따라서 책임 운영 기관화는 대학의 자율성 확대에 근본적으로 역행하는 것이며, 총장은 교육부에 대한 책임만 질 뿐 대학 구성원에 대한 책임을 지지 않는 것이기 때문에 대학 운영의 자율성 확대에 근거한 책임성 제고라는 방향과는 근본적으로 배치되는 것이다. 책임 운영제 추진은 교육부가 총장 임명과 경영 계약을 통해 총장을 통제하고, 대학과 교수에 대한 총장의 통제를 강화해서 대학과 교수에 대한 교육부의 통제를 강화시키는 결과를 초래할 것이 분명하다. 그리고 이것은 종래 대학의 민영화론·특수 법인화론 등과 마찬가지로 국립 대학의 존립 의의를 부정하는 것이다.

그리고 책임 운영 기관화는 대학의 자율적 선택 사항이라고 하지만, 책임 운영 기관 대학에 대한 상당 기간 대폭적인 재정 지원, 단계적으로 책임 운영 기관화 확대 실시 등에 비추어 결코 자율적 선택 사항일 수 없고 대학 지배 구조의 기본 방향으로 설정되고 있는 것이다.

따라서 책임 운영 기관화 추진 발상은 원천적으로 근본적으로 폐기되어야 한다. 그리고 현행 직선제는 부작용과 그 일부 문제점에도 불구하고 점차 발전적으로 정착되어 가고 있으며, 한국 대학 정책의 근본 문제(부분적으로 신자유주의적 요소를 가미한 중앙 집권적 관치주의)와 대학 내 구성원 통합의 결정적 중요성에 비추어 현행 대학별 총장 직선제를 유지하면서 보다 발전시켜 가야 할 것이다.

다음 '대학 평의회 설치'를 보면 (1) 그 설치의 목적으로 '일부 교수 중심의 폐쇄적 대학 운영 체제'의 문제를 들고 있으나 실제로는 대학 운영 문제의 핵심은 명실공히 총장 전권 운영 체제에 있고 따라서 이러한 시각은 현실과 동떨어진, 근본적으로 잘못된 것이다. 또한 교육부는 끊임없이 교수를 불신하면서 교수의 자율적 자정 능력을 근본적으로 부인해 왔고, 교육부와

거의 대부분의 총장들은 교수 회의 의결 기구화와 대학 운영에 대한 구성원 참가의 제도화를 부정하는 입장을 취해 왔으며, 오히려 총장 전권 체제와 교수에 대한 총장의 통제권을 강화시키고 있다. (2) 현재 대학 내 운영 시스템 문제의 핵심은 총장 전권 운영 체제에 있으며, 이에 대한 견제와 균형 시스템(Check and Balance System)의 결여에 있다. 직선제 총장의 경우도 민주주의의 기본 원리인 의결과 집행의 분리에 기초한 대학 내 견제와 균형 시스템 없이는 마찬가지로 총장 전권 운영 체제가 되기 쉽고, 오히려 대학 구성원의 내적 통합성을 경시하고 총장 전권 운영 체제를 정당화시키는 경우가 대부분이라는 것이 우리들의 뼈아픈 경험이다.

계획(안)의 대학 평의원 제도는 총장 선출 방법의 심의 의결 등 대학 운영의 가장 중요한 심의 의결 기구로서 이러한 문제 의식을 부분적으로 반영하고 있으나 1) 그 구성에서 학부모 대표, 동문회 대표, 교육부 장관이 추천하는 자, 지방 자치 단체 대표 등 대학 교육의 주체가 아닌 제 3자 학외 인사의 대거 참여 문제 2) 총장 및 보직 교수 등 당연적 위원의 다수 참여에 따른 의결과 집행의 미분리 문제 3) 대학의 핵심 주체인 교수 대표 참여의 경시 문제 4) 대학의 선택 사항이라 하지만 대학 평의회 설치 대학에 대한 집중 지원 문제와 대학 평의회 설치와 책임 운영 기관화 둘 중 하나를 선택토록 하고 있는 문제 등 정책 방향성의 문제 등을 안고 있다. 그리고 무엇보다도 이러한 대학 평의회 설치 구상은 사실상 총장 직선제 폐지를 의도하고 있는 것이다.

현행 총장 직선제의 보완 조치

그러므로 제시된 대학 평의원 제도를 반대하며 총장 전권 체제에 대해 의결과 집행의 분리에 기초한 대

학 내 견제와 균형 시스템으로서 먼저 교수 대표 기구(교수회)가 의결 기구화 되어야 한다. 물론 대학의 의사 결정에 있어 대학 교육의 핵심 주체로서 교수가 중심이 되면서 직원, 학생 등 다른 대학 구성원의 대표성도 존중되어야 한다. 그러나 직원과 학생의 현실적 조건에 비추어 아직은 교수 회의 의결 기구화가 선결 과제이다. 교수회의 의결 기구화를 보완하기 위한 제도적 장치로서 직원, 학생, 학부모, 지역 사회 인사 등의 대표를 포함하는 대학 내 대학 발전 협의 기구(‘대학 발전 협의회’)를 둘 수 있을 것이다.

요컨대 실제로 총장 직선제는 발전적으로 정착되어 가고 있으며, 대학의 자율화 민주화 효율화를 위한 기본 전제 조건으로서 유지되고 발전시켜야 할 것이다. 그리고 총장 직선제는 현행 총장 전권 체제에 대한 견제와 균형 시스템으로서 그리고 구성원의 통합성을 담보하는 제도적 장치로서 교수 회의 의결 기구화와 학내 모든 구성원과 학외 유관 집단의 대표가 참여하는 대학 발전 협의 기구의 설치로 보완되어야 할 것이다.

황한식

황한식

서울대학교 상과대학을 졸업하고, 동대학원에서 경제학 박사 학위를 수여 받았다. 한국 지역 사회 연구회 회장, 부산대 교수 회장, 전국 공립 대학교 교수 협의회 회장 등을 역임했으며, 현재 부산대 경제학과 교수, 동남노동정책포럼 회장 등으로 활동중이다. 저서로는 『도시 경제학 연구』, 『부산 지역 노동 시장의 구조』 등이 있으며, 주요 논문으로 『주민 자치와 지역 경제의 내발전의 길』 등 다수가 있다.