



대학교수회의 법제화와 체제의 정당성 제고

김 용 일 | 한국해양대학교 교수

I. 들어가는 말

대학교수회의의 법제화를 둘러싼 논란이 무성하다. 처한 입장이나 관점에 따라 찬반양론으로 갈려 '갈등'으로 표현되기도 한다. '교육계의 갈등'이나 '교단 갈등'과 같은 표현에 익숙한 터라 "이제 또 대학이나"는 식의 과민반응을 보이는 사람도 여럿 있다. 그러나 왜 이런 문제가 제기되어 왔는지를 곰곰이 생각해 보면, 꼭 그럴 일만은 아니라고 생각한다. 공론화의 과정을 거쳐 하루빨리 매듭지어야 할 사안이기 때문이다.

조직의 구성원에게 '침묵'이 강요될 경우 겉으로는 아무런 '갈등'이 없는 것처럼 보일 수 있지만 그것은 일시적일 따름이다. 종내 어떤 식으로든 일방적으로 압도하는 '힘'에 대한 대응이 가시화되고 만다. 바야흐로 우리의 대학이 이런 형국에 처해 있는 것이다. 흔히 사회의 민주화의 속도를 따라잡지 못하는 곳이 정치권이라 질타한다. 그러나 속내를

보면, 정치권보다 더 더딘 곳이 대학과 학교다. 어쩌면 대응이 이미 너무 늦었는지도 모른다.

대학은 다른 어느 곳보다 민주적으로 운영되어야 한다. 인적·물적 자원의 흐름이 왜곡되지 않게 하기 위해서다. 대학운영의 효율성 문제를 관리 내지 경영 '기술'만의 문제로 환원시켜서는 안 된다. 체제의 정당성을 제고시켜야 한다는 뜻이다. 또 대학의 지배구조가 민주적이지 않으면 교육의 질은 고사하고 민주시민을 길러 낼 수도 없다. 새로운 세기에 인류의 평화와 인간적인 삶에 기여하는 유능한 청년을 길러 내야 하지 않겠는가. 이런 과제가 대학 지배구조의 민주화와 직결되어 있다는 점을 명심할 필요가 있다.

II. 비민주적인 지배구조와 대학의 교육력 저하

교수회의의 법제화는 대학의 지배구조¹⁾(govern-

1) 교육인적자원부(2000, 12)의 자료에서는 '의사결정구조'로 번역하여 사용한 바 있다. 또한 최근 대통령자문 교육인적자원정책위원회(2002, 12: 73)는 '경영구조'라는 표현을 쓰고 있다. 그러나 모두 정확한 용어는 아니라고 생각한다. 오히려 권력구조, 지배구조, 관리체제가 더 적절하다. 이 점에 관해서는 이미 다른 글에서 지적한 바 있다(김용일, 2001, 42쪽 참조).

“

교수회의 법제화는 대학의 지배구조
(governance system)에 관한 문제이다.

대학의 의사결정과 집행구조를 어떻게 하면
대학 본연의 기능을 살리는 쪽으로 재편할 수 있을 것인가?

”

ance system)에 관한 문제이다. 대학의 의사결정과 집행구조를 어떻게 하면 대학 본연의 기능을 살리는 쪽으로 재편할 수 있을 것인가? 이 물음에 답하기 위해서는 먼저 우리 대학이 처한 현실과 당면한 문제를 생각해 보아야 한다. 과거와 현재에 대한 제대로 된 진단만이 미래의 올바른 선택을 가능하게 하기 때문이다.

대학행정체제 전반의 정당성(legitimacy of system)에 대한 의구심이 끊이지 않는데, 사실 이는 어제오늘의 일이 아니다. 다른 무엇보다 대학정책의 결정과정이 지나치게 폐쇄적이고 일방적이다. 그러다 보니 모든 것이 교육인적자원부 차원에서 마련되고, 대학 현장은 그 '지침'을 따라 움직이기에 바쁘다. 전국적으로 획일화된 '정책실험'에 열중하다가 그 '열기'가 식으면 그저 그만이다. 정책의 내용과 결과에 대해 아무도 책임지지 않는다.

지난 10년간만 보더라도 거칠기 짝이 없는 '가설'에 따라 무수한 '정책실험'이 강행되었다. 이른바 신자유주의 이데올로기에 따른 개혁정책들이었다. '선택과 집중'의 원칙이 내세워졌다. '대학경쟁력'을 제고하기 위해서라는 것이었다. 평가를 통한 차등재정지원에 대한 맹신은 또 어떠했는가. 우리 대학이 당면한 모든 문제를 해결할 수 있는 만능인 듯한 착각을 불러일으킬 정도였다. 그러나 그건 전

혀 검증되지 않은 편협한 가설로 결국 대학에 비교육적이고 반교육적인 행태만을 가증시켰다.

대학개혁 정책이 주무 부처와 경제 관련 부처의 관료, 줄기차게 정당화논리를 제공해 온 특정 학자군, 집요하게 자신의 이해를 관철시키려는 기업, 이런 시류에 편승하거나 어정쩡하게 대처한 대학총장과 사학경영인 등 몇몇 사람의 머릿속에서 입안되고 추진되었기 때문이다. 사정이 이렇더라도 정치 권력과 집권 정당이 균형 감각을 가졌더라면 사태는 크게 달라졌을 것이다. 특히 '국민의 정부'를 일궈낸 정치세력의 무지와 무능은 참으로 안타깝다. '민주적 시장경제론'과 '생산적 복지론'이란 국정 철학이 실로 무색해지고 만 까닭이다.

대학개혁 정책을 '광장'으로 끌어내야 한다. '공론의 장'을 통해 우리 대학이 걸어온 과거와 현재에 대한 진지한 검토와 반성이 필요하다. 그럴 때 타당하고 현실 적합성이 있는 개혁의 방향을 설정할 수 있다. 구체적인 개혁의제 또한 이러한 과정을 거쳐 발굴되고 가다듬어질 때 실현 가능성을 높일 수 있다(Ward, 1996 참조). 대학정책결정과 집행의 '민주적 조건'을 확보해야 한다는 뜻이다. 엄정한 평가를 통해 정책의 결과에 책임을 지고, 시행착오의 과정을 줄이는 것도 소홀히 할 수 없는 일이다.

'참여정부'가 대통령 직속의 교육혁신기구를 설치하여 여기에 교육정책의 입안·심의·조정·평가기능을 부여하자는 것 또한 이런 문제의식에서이다(대통령직 인수위원회, 2002. 2). 교육정책 결정과정의 독(과)점을 막겠다는 의지의 표현이라고나 해야 할 것이다. 특별히 이를 교육부개혁 과제에 연계시키고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 별다른 견제장치가 없는 가운데 과도한 정책기능을 수행하다 보니 '정책독점 완화'(같은 자료)의 필요성이 제기될 지경에 이른 것이다.

그러면 이것으로 충분한가? 선뜻 그렇다고 대답할 수 없다는 데 사태의 복잡성이 있다. 대학정책 결정과 집행의 '민주적 조건'을 확보하는 것이 시급한 과제라는 점은 두말할 필요가 없다. 그러나 그것은 문제해결을 위한 하나의 조건일 따름이다. 개별 대학의 비민주적인 지배구조를 그대로 놓아 두고서는 그 누구도 의미 있는 변화를 자신할 수 없기 때문이다. 민주적으로 결정된 정책은 그에 걸맞은 정책수행 환경을 필요로 한다. 대학을 민주적으로 운영할 수 있는 조건을 갖추어야 한다는 말이다.

국·공립대학의 경우만 하더라도 '총장전권체제'로 묘사되는 지배구조상의 심각한 결함을 안고 있다. 대학운영의 전권이 사실상 총장에게 집중되어 있다. 총장직선제가 있다고는 하나 일단 선출되고 나면 사정은 달라진다. 상급기관에서 내려오는 '지침'을 따르기에 급급하다.²⁾ 자연히 대학 구성원의 의사가 무시되기 일쑤다. 심한 경우에는 개별 대학의 교육적 필요에 반하는 행정이 아무렇지 않게 이루어진다. 의결권과 집행권이 한데 뒤섞여 총장

에게 집중되어 있는 전근대적 지배구조 때문이다.

이것이 강의실에서 발생하는 '교육적 요구'에 둔감한 대학운영을 심화시켜 왔다. 교수나 학생의 교육적 요구를 진지하게 토론하고 결정하는 '공론의 장'이 부재하다는 뜻이다. 대학에 투입되는 인적·자원의 효율성이 낮은 것 또한 이런 사정과 무관하지 않다. 베타적이고 독점적인 의사결정이 주어진 자원의 흐름을 왜곡시키기 때문이다. 결과적으로 대학 안팎의 비민주적인 지배구조가 대학의 교육력을 저하시키는 주범 가운데 하나인 셈이다.

Ⅲ. 교수회의 법제화와 대학행정체제의 정당성 제고

교수회의 법제화는 대학정책 결정과정의 민주화와 함께 비민주적 지배구조를 개혁하기 위한 핵심 과제라 할 수 있다. 교수회의 법제화가 개별 대학운영의 민주적 조건을 확보하기 위한 유효한 대안이란 뜻이다. 밖으로는 정책결정의 민주적 조건을 마련하고, 안으로는 대학운영을 민주화하여 대학행정체제의 정당성을 높여야 한다. 이런 문제의식은 대통령직인수위원회(2003. 2)의 최종보고서에 잘 드러나 있다.

"대학지배구조의 개편 - 교수회를 법제화하는 한편, 교직원·학생·학부모·지역인사가 대학운영에 참여할 수 있는 제도적 장치 마련 - 대학과 교육인적자원부의 관계 등 대학지배구조에 영향을 미치는 주요인들에 대한 점검·시정 조치"

2) 총장 개개인의 자질을 문제삼으려는 것이 아니다. 그럴 경우 사태가 더욱 견잡을 수 없게 되는 건 당연하다. 그러나 문제의 원인은 그런 데 있는 것이 아니다. 대학운영의 '자율성'을 말해 왔지만, '교육인적자원부 → 총장'으로 이어지는 수직적이고 일방적인 행정체제가 여전히 공고하다. 이런 지시와 통제 위주의 행정체제하에서 그 누구든 주무부처의 뜻을 거스릴 수 있겠는가.

“

교수회의 법제화는 대학정책 결정과정의 민주화와 함께
비민주적 지배구조를 개혁하기 위한 핵심과제라 할 수 있다.
교수회의 법제화가 개별 대학운영의 민주적 조건을
확보하기 위한 유효한 대안이란 뜻이다.

”

‘대학운영의 민주성과 자율성 강화’³⁾라는 개혁 과제를 언급하는 곳에서 적시된 내용이다. 그러나 이런 개혁의제가 인수위원회 차원의 문서에서 공식적으로 확인되기까지는 수다한 논란을 거쳤다. 다른 무엇보다 대학행정체제의 정당성을 재고해야 할 필요성에 대한 인식이 그리 강하지 못했던 저간의 사정 때문이다. 이 문제는 그저 대학행정의 민주화에 국한된 것이 아니라, 대학교육에 꼭 필요한 교육적 상상력과 창의력 제고와 직결된 문제이다. 많은 사람들이 얘기하는 ‘효율성’과 ‘경쟁력’ 또한 이런 조건에서 보장될 수 있다.

하지만 ‘총론’에는 찬성할지라도 그 방법에 대한 합의가 쉽지 않았던 것도 사실이다. 대학 교수회의 법제화를 주장하는 사람들은 ‘총장직선체제’를 문제시하면서 ‘견제와 균형 시스템’이 필요하다는 점을 강조한다. 그러나 정부의 입장은 전혀 달랐다. 민주적 의사결정구조의 필요성을 인정하면서도 줄곧 ‘일부 교수 중심의 폐쇄적인 대학운영체제’(교육부, 2000. 12)를 문제시하였다. 총장직선체제를 문제의 원인으로 지목하고, 이를 ‘개혁’해야겠다는 입장을 고수해 온 것이다.

이런 식의 진단에 따르면, 대학교수회의 법제화는 당연히 유효한 대안이 될 수 없다. 이런 생각은 2002년 11월 14일에 발표된 대통령저문 교육인적자원정책위원회의 보고서에서도 그대로 확인된다. 과거 정부의 입장을 되풀이하고 있는 모습이다. 총장직선제가 대학 민주화에 기여한 바를 인정하는 듯 하지만, 곧바로 그 문제점을 크게 부각시키고 있음을 알 수 있다.

“대학경영구조의 비효율성 - 대학 민주화의 산물이라고 할 수 있는 총(학)장 직선제는 정부 또는 재단사회의 일방적 총장 임용 관례를 개선하고, 구성원의 참여의식을 높이는 데 기여하였으나, 최근에는 과열 선거운동, 파벌 형성 등으로 대학사회의 갈등을 심화시키고, 대학의 권위와 학문적 풍토를 훼손시키는 부작용 초래”(2002. 12: 258)

결국 이들에게 있어 총장직선제는 어떻게 해서든 ‘개선’해야 할 대상일 뿐이다. 직선이 아니라 기본적으로 간선 내지 추천을 통한 임명의 방식이어야 한다는 것이다. 이렇게 진단과 처방이 다른 데는 다 그만한 이유가 있다. 심의기구든 의결기구든 한

3) 사립대학의 경우에는 ‘사립학교법’ 개정을 통해 운영의 투명성과 공공성을 확보하고, 그에 상응하는 지원을 통해 대학 운영의 민주성과 자율성을 높여나감(같은 자료)이라고 언급하고 있다.

결같이 교수회의 법제화와 같은 수준의 권한 부여를 염두에 두지 않고 있기 때문이다. 이 점은 '대학의 자율운영체제를 확립' 하자면서 내놓은 '국립대학 경영구조 개편'(같은 자료, 73쪽) 방안에서 분명히 확인할 수 있다.

총장, 교수평의회·교육인적자원부·동창회 추천인사, 사회 저명인사들로 구성된 이사회를 신설하여 정부의 권한을 위임받은 최고 의사결정기구로 하자는 구상이다. 이 때 전체 교수 중에서 선정된 인원으로 구성된 교수평의회는 총장 자문기구의 위상을 갖게 된다. 또한 총장의 역할을 '대학을 대표하고 대학경영에 책임지는 최고 집행권자'로 설정하고 있다. 교수회의 법제화 요구를 일축하는 한편, 사실상 총장의 권한을 강화시키겠다는 의중을 감추지 않고 있는 것이다.

대학행정체제의 정당성을 제고해야 한다는 요구와는 분명 거리가 먼 구상임을 알 수 있다. 어떻게 해서든 총장직선제를 막아 내고, 교수들에게는 실질적인 권한을 부여할 수 없다는 강한 의지를 엿볼 수 있다. 교수들에 대한 불신이 대학정책의 기조인 듯한 '착각'이 들 정도이다. 제차 강조하지만, 대학행정체제 전반의 정당성을 제고해야 하는 것이 당연한 과제이다. 그러기 위해서는 견제와 균형의 시스템을 정착시켜야 한다. 의결권과 집행권의 미분화라는 전근대적 지배구조를 언제까지 유지할 것인가. 국·공립대학의 지배구조가 이런 마당에 사립대학의 형편을 말해 무엇하랴.

IV. 맺는 말

찬반양론이 있을 수 있고, 그것은 자연스러운 일이다. 자신이 처한 입장이나 관점에 따라 얼마든지 다른 생각을 할 수 있기 때문이다. 그러나 우리 대

학운영의 과거와 현실에 비추어 교수회를 법제화해야 한다는 주장의 실천적인 의미만은 꼼꼼이 되새겨 볼 필요가 있다. 심의기구냐 의결기구냐는 다음 문제이고, 공론의 과정을 거쳐 결정되어야 할 사안이기 때문이다. 핵심은 대학 안에 견제와 균형의 시스템을 마련하여 행정체제 전반의 정당성을 제고해야 한다는 점이다. '교육적인 관점'에서 정책이 결정되고 대학이 운영될 수 있게 하기 위해서다.

대학이란 '교육의 공간'에 더 이상 교육외적 판단이나 일방적인 권력행사가 횡행하도록 방치해서는 안 된다. 학문적 상상력과 창의력을 고갈시키고, 대학교육의 '경쟁력'을 약화시키기 때문이다. 총장 및 대학경영자 전권체제로는 문제를 해결하기 어렵다. 대학 지배구조의 근본적인 변화가 필요하다는 뜻이다. 대학교수회의 법제화는 그런 변화의 시작일 뿐이다. 강의실에서 학생을 가르치는 사람들의 목소리가 대학 운영과 정책에 반영되도록 하는 것이 마땅하지 않은가.

이와 관련하여 '대학 비리 및 부당 해직 교수에 대한 실태 조사와 대책 마련'(대통령직인수위원회, 2003. 2)의 과제도 소홀히 하지 말아야 한다. 우리 대학의 과거와 현재가 이런 문제로부터 자유롭지 못하기 때문이다. 모두가 대학행정체제의 정당성이 현저히 낮은 데에서 초래된 문제이다. 되돌아보고 깊이 반성하는 가운데 우리 대학의 미래가 있다. 민주적인 대학문화 속에서만 민주시민을 양성할 수 있다는 자명한 이치를 더 이상 외면해서는 안 된다. **한**

참고문헌

교육부(2000. 12). 국립대학발전계획.
 교육인적자원부(2003. 1). 국민의 정부(1998~2002) 교육인적자원백서.

“

되돌아보고 깊이 반성하는 가운데 우리 대학의 미래가 있다.
민주적인 대학문화 속에서만 민주시민을 양성할 수 있다는
자명한 이치를 더 이상 외면해서는 안 된다.

”

- 김용일(2003. 4. 30). "새 정부의 대학교육개혁 과제. 한국기자협회 대학언론위원회." 『새 정부의 대학교육개혁 과제』(제7회 대학기자포럼 자료집). 3~12.
- 김용일(2002). 『교육의 미래 : 시장화에서 민주화로』. 서울 : 문음사.
- 김용일(2001). "대학평의원회의 가능성과 한계," 한국교육정치학회. 『교육정치학연구』. 8(1), 42~64.
- 대통령자문 교육인적자원정책위원회(2002. 12). 21세기 지식강국을 주도할 국가인적자원개발 정책보고서.
- 박주현(2001. 4. 13). "사립학교법, 사학분규와 교권탄압의 원인이다." 전국대학교수회. 사립학교법 개정 · 국립대학발전계획 철회 · 교권수호(대학교육 정상화를 위한 국민대토론회). 24~46.

Ward, James G.(1996). Theories of politics and the legitimacy of public schools in a democratic state. McClure, Maureen and Lindle, Jane Clark(eds.). *Expertise versus responsiveness in children's world : politics in school, home and community relationships*(the yearbook of Politics of Education Association). 21~28.

김용일

고려대 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 교육행정학을 전공하여 석·박사학위를 취득하였다. 한국교육개발원 연구원, 고려대 연구조교수, 대통령직인수위원회 전문위원 등을 역임하였고, 현재 한국해양대학교 부교수로 재직 중이다. 그리고 한국교육정치학회 운영위원 겸 학술편집위원, 한국교육행정학회 편집위원 등으로 활동하고 있다. 주요 저서로는 『교육의 미래 : 시장화에서 민주화로』, 『위험한 실험 : 교육개혁의 정치학』, 『지방자치의 현실과 이상』 외에 다수가 있다.