총장 선출의 문제점과 개선 방향

금 기 송 | 전국대학노동조합 위원장

Ⅰ. 들어가며

최근 국립대학의 총장선거를 놓고 구성원들 간의 논란이 일고 있다. 교직원과 학생들은 총장 선출에 참여하겠다고 주장하는 반면 교수들은 기존에 해왔던 방식(교수 직선제)대로 할 것을 고수하면서 갈등의 양상마저 보이고 있다. 현재 각 대학의 총장 선출 방식은 과거 교육부의 낙하산식 임명제에 비해 어느 정도의 자율성을 가지게 된 것은 분명한 사실이다. 그러나 정부와 재단이라는 기득권 세력에 맞서 파행적으로 운영되고 있는 대학을 자주화, 민주화하여 진정한 학문공동체로 자리 매김하기에는 교수만의 직접선출은 그 한계를 가질 수밖에 없다. 그 결과 총장 선출을 둘러싼 갈등은 계속되고 있고, 각 대학의 특성에 맞는 제도가 정착되지 못한 채 학내 제 주체들의 역관계 속에서 과도기적 방식으로 표류하고 있는 것이다.

이와 같은 갈등은 근본적으로 학내 민주화에 대한 인식의 차이에서 비롯된 것이다. 교직원과 학생들의 총장 선거의 참여요구는 대학 외적으로 확산된 개혁의 바람을 대학 내에서도 실현하고자 하는데서 출발한다. 대학 총장이 교수만의 대표가 아니라 대학구성원의 대표로서 간주되고 있다는 점과 대학민주화의 가장 중요한 실천형태의 하나로 대학구성원이 참여하는 총장 선출이기에 그동안 교직원과 학생들은 학내민주화의 핵심과제 중에 하나로 설정해놓고 민주적인 방식으로 선출할 것을 주장해왔다. 그러나 교수들은 그동안 관행적으로 해온 기득권에 묶여 이 같은 요구를 시기상조라는 말로 계속 억누르려고 하는 과정에서 산고의 고통을 겪고 있다.

Ⅱ. 총장 선임제도의 현황과 문제점

'87년 민주화의 바람은 대학가에도 어김없이 불어왔다. 각 대학에 교수협의회와 노동조합이 생겨나기 시작했다. 교수들은 대학민주화의 상징이라 할 수 있는 총장 직선제를 쟁취해내게 된다. '87년 12월 목포대에서부터 시작된 총장 직선제는 전남대, 강원대 등 급속히 다른 대학으로 확산되어 갔다. 교육부는 최초로 실시한 목포대의 경우는 임명동의에 반대했지만 직선제의 흐름이 완강해지자 지침을

통해 대학에서 총·학장추천위원회를 구성하여 후보자를 복수 추천하도록 했다. 1991년에는 교육공무원법의 개정을 통해 국공립 대학의 경우 자체적으로 총장을 선임할 수 있도록 법적 근거를 마련하기도 했다. 이에 따라 국공립대학은 지금 현재도 한국교원대를 제외한 거의 모든 대학에서 교수직선제로 총장을 선출하고 있다. 사립대학의 경우 90년대 중반까지만 하더라도 약 80개의 대학에서 교수직선으로 총장을 선출하였으나 '96년도 계명대, 연세대, 동국대 9개 대학을 필두로 총장직선제에서 재단선임으로 회귀해 지금 현재는 10여 개 대학을 제외한 거의 모든 대학에서 법인 이사회의 임명제로 실시되고 있다.

이 과정에서 상당한 대학에서 학내분규과정을 겪기도 했으며 지금 현재도 각 대학의 교수협의회와 법인간의 갈등양상이 계속되고 있다. 사립대학의 총장 선출과 관련한 법적 규정은 사립학교법 제53조에 따르고 있는데 각급 학교의 장은 당해 학교를 설치 경영하는 학교법인이 임면할 수 있도록 규정되어 있으며 임기 역시 법인에서 정할 수 있도록 하고 있다.

교수직선제에 의한 총장 선출의 의의는 대학 구성원들의 뜻에 반하는 정부나 이사회의 대학의 통제를 막고 대학의 자율성과 민주화, 운영의 투명성을 높여왔다는데 있다. 이러한 성과에도 불구하고 운영과정에 몇 가지 문제점이 드러난 것 또한 사실이다. 주된 문제는 총장 선출과정에서 학연 지연 혈연을 동원한 타락한 선거풍토와 '자기사람 심기'와 '보직 나눠먹기'라는 선거 후유증으로 인해 대학 구성원간에 갈등과 반목의 골이 깊어진 것이다. 총장이 가지는 위상이 대학을 대표함에도 불구하고 선출과정은 전임이상의 교원들만 선거에 참여함으로 인해서 학생과 직원의 의사는 반영할 수 없다는 지적도 나오고 있다.

어느 사회나 민주주의가 정착되고 성숙해 가는 과정에서 일정 정도의 부작용은 있게 마련이며 이러한 폐해는 타율적인 규제와 통제가 아니라, 교육주체의 참여를 확대하는 방향으로 하여 구성원 스스로의 총의와 지혜로 보완해가야 할 것이다.

Ⅲ. 외국의 총장 선출사례

각 나라별로 대학별로 총장 선출방식은 각기 다르다. 그러나 우리나라에 비해 비교적 발달된 외국사례를 살펴봄으로서 타산지석으로 삼을 수 있으리라 생각하며 미국, 독일 및 일본과 기타 국의 대학 총장 선출에 대해 살펴보고자 한다.

1. 미국

미국은 각 주(states)마다 법과 제도가 다르기 때문에 일률적으로 언급하기는 어렵다. 그러나 미국 고등교육 발달의 공통점을 찾아 볼 수 있으며, 대학 총장 선출에 있어서는 전통있는 대학들 특유한 역사와 전통을 갖고 있다.

미국 대학들도 설립초기에는 설립자 등 이사회가 중심이 된 총장추대위원회(president search committee)에서 총장을 선임하였다. 그러나 1960년에 들어서면서 학생들의 학사운영 참여의 열망과 교수들의 활발한 대학운영의 참여로 흔들리기 시작하면서 이사, 교수, 학생, 동창회대표로 구성된 총장추대위원회에 위임해야 한다는 주장이 강하게 대두되었으며, 그 후 미국의 대학은 대학관련자(이사회,

> 총장은 대학의 운영을 책임지고 대학구성원 전체를 대표하는 것이다.
> 따라서 학교법인의 사유물이 아닌 공적기능을 담당하는 교육기관이라는 점에서
> 이사회만이 선출권을 갖는다거나 총장이 교수들만의 대표라는 주장은
> 대학의 현실에 안주하려는 주장에 다름 아니다.

교수, 학생, 동창회)들로 구성된 '총장 선임위원회'에서 선출하고 있다. 최근 미국의 총·학장 선출 동향에 대한 조사결과에 따르면, 조사대상 87개 대학 중 73개(84%)의 대학이 총장 선임위원회를 구성하였고, 이사회가 주관하는 대학은 5개 대학(6%)으로 거의 주립대학이었으며, 나머지 2개 대학(2%)은 지역대학(community college)으로서 인사담당부처에서 학장선임문제를 담당하고 있다.

미국의 대학 총장 선출방법은 일반적으로 광고를 통해 공채를 하는 것이 특징이고, 총장선출위원회 구성은 개별대학의 특성에 따라 유연성을 갖고 있다. 이들 위원회의 구성 형태를 보면, ① 이사회+교수 ② 이사회+교수+행정직원 ③ 이사회+교수+학생 ④ 이사회+교수+학생+행정직원 ⑤ 이사회+교수+직원+지역사회 인사 ⑥ 이사회+교수+직원+지역사회 인사들로 구성된 형태이며 위원회의 주축은 이사회와 교수이고 직원과 학생의 의견을 반영하는 것으로 되어 있다.

2. 독일

독일 대학의 총장은 Rektor와 Praesident로 불리지고 있다. 총장의 호칭을 Rektor 혹은 Praesident로 할 것인가는 대학설립 시에 결정되므로 같은 주에서도 대학마다 다르다. Rektor와 Praesident의 구분은 전자는 대학내의 교수를, 후자는 정계나 재계, 행정계의 경험을 가진 인물을 뽑을 경우를 말한다.

독일 대학 총장 선출은 기본적으로 국가와 대학의 공동작품이라고 할 수 있다. 일반적으로 대학 총장 선출과 관련해서는 대학의 내부사항에 속하고, 선출의 인정은 국가의 권한에 속한다. 단, 여기서 국가라 함은 구체적으로 주(洲)를 의미한다. 이처럼 선출과 임명의 엄격한 분리된 것은 국가가 선출과정에 개입해서는 안 된다는 대학자치를 보장하기 위함이다. 또한 선출 결과의 인정이라 할 수 있는 임명 역시 형식적인 것이며 결코 국가의 동의를 뜻하지 않는다.

대학내에서 총장 선출에 관여하는 기구는 두 가지가 있다. 그 하나는 '총장 선출준비위원회'이고, 다른 하나는 '중앙대의기구(中央代議機構)'이다. Badem Wurkenberg의 경우(법률로 규정) 총장후보자 제1차 선발을 주관하는 총장 선출준비위원회는 교수 6인, 학생1인, 연구직 1인, 비연구직 1인 등으로 구성된다. 총장 선출준비위원회에서는 총장 공모를 공고하고, 지원자의 서류를 주정부교육부에 통보하고, 교육부와 위원회 공동으로 후보자 3인을 선정하여 중앙대의기구(대학평의

회)에 통보한다.

제2차 선발과정에서의 중앙대의기구(대학평의회)는 대학 자체의 4개 집단, 즉 교수, 학생, 연수원 등을 말한다. 여기서 주목해야 할 것은 교수, 학생, 연구직원, 비연구직원 4자가 모두 참여하는 완전간선제를 취하고 있지만 표결에 있어서 동수로 참여하지 않고 교수의 수가 많아 교수가 결정권을 가지도록 법으로 규정해 놓고 있다.

3. 일본

일본의 대학은 미국 및 독일의 대학과는 다르게 총 · 학장 선임의 전형(screening dean or president)을 원칙으로 하고 있는데. 교육공무원 특례법에 따르면 "학장의 채용은 전형으로 하며, 그 전형은 협의회가 행한다"고 명시되어 있다. 일본은 의사결정구조로 국 · 공립대학에는 평의회(評議會)가 구성되어 있고, 사립대학에는 이사회가 있으나 이들은 총장 선임의 기능을 갖고 있지는 않다. 평의회는 총장의 자문에 응하기 위한 심의기구로서 총장(학장), 단과대학 학장, 각 단과대학에서 선출한 교수 2인, 각 연구소 소장으로 구성된다. 평의회의 구체적인 기능은 ① 학칙 및 주요 규칙의 제정 · 개폐, ② 예산 개요의 방침, ③ 대학, 학과 등의 설폐, ④ 인사 기준, ⑤ 학생 정원, ⑥ 학생 후생 및 신분, ⑦ 대학과 연구소 등 조정, ⑧ 기타 대학 행정에 관한 중요 사항을 심의한다.

이와 같이 일본 대학의 경우는 국공립대학의 평의회나 사립대학의 이사회가 총 · 학장 선 임 권 (rights to choose dean or president)을 가지고 있는 것이 아니고, 대학 자체적으로 총 · 학장 선임규정을 별도로 마련하여 시행하고 있다.

일본 대학 총장 선출방식으로는 크게 3가지로 나눈다. 제1의 방법은 총장후보추천위원회를 구성 · 운영하는 것이며, 제2의 방법은 교수들이 직접 선출하는 것이며, 제3의 방법은 교수회 등의 추천에 의한 방법이다.

첫째, 제1의 방법은 총장후보추천위원회(총장후보적임자선정위원회, 총장후보자선정위원회 등)에서 총장 후보자 약간명(7~10명 정도)을 추천하고, 추천된 후보자를 대상으로 교수들이 2명 혹은 3명 연기명식으로 1차 투표를 해서 최다득표자 순위로 후보자를 3~5명으로 축소시키고, 이들만을 대상으로 전체 교수들이 1명 단기명식으로 2차 투표를 실시해서 유효 투표 과반수 득표자를 당선자로 하는 것이다. 일반적으로 추천위원회는 각 단과대학장(학부장, dean)과 각 단과대학(학부)에서 선출된 교수 등으로 구성되며, 투표에 참여하는 사람은 전임교수, 조교수, 강사, 조수 직원 등이다.

둘째, 교수들이 총장을 직접 선출하는 제2의 방법은 전체 교수들이 투표에서 2명을 연기명식으로 투표하여 최다득표 순으로 5명 정도의 총장 후보자 선정하고, 이들을 대상으로 1명 단기명식으로 투표하여 과반수 득표자를 당선자로 하는 것이다.

셋째, 제3의 방법으로 각 단과대학(학부) 교수회에서 총장 후보자를 추천하고, 이를 대상으로 전체 1 명 단기명식으로 투표를 실시하여 과반수 득표자를 총장 당선자로 하는 것이다.

한 가지 특기할 만한 것으로 학생들은 투표에 직접 참가하지는 않지만 불신임권을 행사

하여 간접적으로 영향력을 가지도록 하는 제척제도를 두고 있는 데 후보자가 학생들에게 일정수준의 지지를 받지 못하면 후보자격이 박탈되는 것을 말한다. 또한 조수, 조수보, 직원의 투표권은 정교수, 조교수와 같은 비율로 적용하지 못하는 것은 독일의 대학이 교수에게 절대 결정권을 주는 것과 유사하다.

4. 북유럽

이들 국가 외에도 북유럽 대학들은 대학자치가 가장 잘 이뤄져 있다고 평가받고 있다. 총장 선출에는 학생 대표와 직원 대표들이 반드시 참여하도록 규정돼 있으며, 이들은 높은 수준의 발언권을 보장받고 있다. 그러나 선거는 대학발전을 위한 구체적 토론으로 이뤄질 뿐 총장직을 탐내거나 선거과정에서 갈등을 빚는 일은 거의 없는 것으로 알려지고 있다.

Ⅳ. 바람직한 총장 선출 방안

총장은 대학의 운영을 책임지고 대학구성원 전체를 대표하는 것이다. 따라서 학교법인의 사유물이 아닌 공적기능을 담당하는 교육기관이라는 점에서 이사회만이 선출권을 갖는다거나 총장이 교수들만의 대표라는 주장은 대학의 현실에 안주하려는 주장에 다름 아니다. 총장은 대학을 대표할 뿐만 아니라 학문, 연구의 총책임자로서 구성원의 총의를 모아 민주적 절차에 의해 그 대표성이 확인되어야 한다. 외국의 사례에서도 확인되지만 선출과 관련해서는 점차 구성원들의 의견을 반영하는 것이 일반화되고 있다. 대학의 자율화와 민주화의 발전방향에 비추어 보더라도 현재의 총장직선제는 교수 · 학생 · 직원 등 학내 제구성원이 참가할 수 있도록 참여민주주의를 확대하는 방향으로 바뀌어 가야 할 것이다. 이 같은 내용은 여론조사결과에서도 나타나고 있다. 1999년에 교육부에서 코리아 리서치센터에 의뢰하여 조사한 결과는 총장직선제 참여대상에 대하여 직원(96.5%)과 학부모(91.9%)가 "교수, 직원 및 학생에게 참여기회 확대"의 의견이 압도적 높고, 교수집단에서는 "교수만 참여"가 40.7%로 상대적으로 높았다. 또한 2001년 10월 공무원노조 교육기관본부가 국공립대 대학구성원 1392명을 상대로 실시한 설문조사 결과에서도 '후보자 직선제에 의한 정부 임명제라는 응답'이 52.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로는 '후보자 선정 대의기구를 통한 간선제에 의한 정부임명제'라는 응답이 28.3%로 나타났으며 정부 임명제에 대한 응답은 8.5%로 미미하여 직선제를 보다 선호하는 것으로 나타났다. 또한 이 설문조사에서는 총장후보자 선출위원회에 대학 각 구성원이 참여하는 것에 대해 찬성정도는 교수(91.4%), 직원(81.1%), 학생(51.5%), 조교(36.0%)로 나타났으며 총장후보자 선출위원회 구성시 대학구성원들의 적정한 참여비율은 교수(39.4%), 직원(21.3%), 학생(10.5%), 조교(6.7%)의 순으로 나타났다. 그렇게 함으로써 직원 또는 학생계층에 대해서도 자율성과 자기책임의 결정력을 높일 수 있다. 실제 2004년 현재 상당수의 대학에서 대학구성원들의 참여 속에 총장 선출이 이루어지고 있다. 2002년부터 총장 선출을 진행한 국립대의 경우는 거의 모든 대학이 구성원들의 합의로 당면 선거과정에서 참가하거나 차기선거부터 참여를 보장하는 합의서를 작성해 구성원의 참

여를 기정사실화하고 있으며, 국립대학뿐 아니라 조선대, 대구대, 연세대 등 사립대에서도 교직원의 참여를 보장하고 있다.

물론 여기서 직선제냐 간선제냐 하는 논란이 있을 수 있다. 원칙은 교수학생직원이 고르게 참여하는 직선제가 되어야 하지만 학내 제 구성원들이 제도에 관해 연구하고 논의하면서 각 대학의 실정에 맞는 절충의 안이 나온다면, 취사선택할 수 있으리라고 본다.

가장 중요한 것은 학내 구성원들의 합의와 그 경로이다. 불행히도 현재 대학은 교수단체와 교직원 학생단체 등 각 구성원들간의 이견과 불신이 잔존하고 있으며 그 구성원들이 이를 해소하고자 하는 노력이 없는 것이 현실이다. 그러다 보니 문제가 발생하면 열린 자세로 해결을 위한 협의를 하기보다는 서로의 당위성과 입장을 강변하면서 갈등의 골이 깊어지는 것이다. 따라서 각 단체는 지금부터라도 서로를 인정하고 신뢰의 노력을 기울여가며 시대적 요구사항에 맞는 올바른 선택을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

총장 선출제도와 맞물려 더 중요한 것은 대학자치를 어떻게 실현할 것인가 하는 것이다. 총장 선출과정에서 일어나는 부작용은 사실상 총장을 그만큼 견제할 수 있는 장치가 없다는 것을 의미한다.

때문에 여기에 대한 보완점도 고민해야 한다. 그 방안으로 현재 아무런 법적 지위조차 받지 못하고 있는 대학구성원 조직(교수회, 직원회, 학생회)에 대해 법적기구화를 이뤄내고 이렇게 공식기구화가 된 3주체의 대표가 가칭) 대학운영위원회를 구성, 이 위원회가 재정 · 인사 · 학사문제 등 대학운영 전반에 대해 심의를 할 수 있도록 해야 한다는 주장을 하고 싶다. 이러한 구조가 정착된다면 적어도 지금의 대학 총장 선출과 관련한 불협화음은 상당부분 해소될 것이라 생각한다. 대학교육

참고문헌

공무원노조(2004). **공무원노조 교육기관본부 2004년 정책자료집.**

박승렬(1994). **대학 총장 임명제도에 관한 연구.** 고려대학교 교육대학원 석사논문.

한국대학신문(2003. 5) 기획특집 의사결정구조의 민주화 - 합리적 총장 선출. ①, ②, ③

최영훈(1999). 대학 총장 선임제도에 관한 연구논문

표시열(2001). 대학 총장 선임 개선 방향

송미섭(1991). 미국의 대학 총 · 학장 선출방식과 문제점. **대학교육, 제52호**

국가인권위원회(2004. 2). 행정심판위원회 결정문.

금기송

수원대학교 산업디자인학과 졸업하였고, 명지대학교 산업디자인대학원 수료하였다. 아주대학교 노조위원장, 전국대학노동조합 경인강원지역본부장 등을 역임하였고, 현재 제5대 전국대학노동조합 위원장으로 활동 중이다.