

大學 自律化를 위한 教育 관계 法令의 檢討

姜 仁 壽
(水原大 敎職科)

지금까지 우리나라에서는 大學의 自由에 대한 理念이 불투명했을 뿐만 아니라 현실적으로도 大學敎育 관계 法令과 行政上 慣例 등에 의해 大學의 自律이 크게 위축되어 왔다. 이러한 문제 의식 속에 本稿에서는 大學 自律化 정책 실현을 위해 필요한 關係 법령을 부분적이거나 검토하고 그 개정 방향 등을 제안하였는데 이에 대한 구체적이고도 전문적인 연구가 지속되어야 할 것이다.

1. 問題의 提起

敎育法은 公敎育體制에서 敎育의 주체인 學生, 父母, 敎員, 設置者, 國家 사이의 權利와 義務의 내용 및 상호 關係를 규율하는 法 體系이다.¹⁾ 그리고 敎育에서의 法的 關係는 敎育 현장을 중심으로 敎育의 주체들 사이에 公敎育의 기본 원리의 측면에서 상호 충돌과 갈등을 예상하게 되는데, 敎育法은 憲法에서 규정하고 있는 敎育의 기본 원칙을 실천하면서 이들 주체의 法益을 조화롭게 보장하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

특히 敎育法은 敎育의 公共性과 個人의 敎育

에 대한 기본적 인권을 보장하기 위해서는 그 해석, 적용, 정비가 行政法 原理로만 되어서는 안 되며 敎育의 自主性·中立性과 專門性을 보장한 憲法 理念에 따라 ‘敎育의 法’으로서 해석되고 정비되어야 한다.²⁾ 그리고 敎育 행정도 행정의 일 영역이므로 憲法에서 규정한 敎育制度 法定主義에 의해 法治 行政의 원리가 당연히 적용되어야 한다.

그런데 해방 이후 지금까지 우리의 敎育制度나 行政은 文教行政 當局에 의해서나 學校側의 專屬적 조치로서 法的 根據나 절차와는 관계없이 빈번히 변경되어 왔다.

1) 敎育法制은 ‘敎育法의 體制’이며 敎育의 고유의 원리와 社會機能으로서의 敎育 활동을 국가적(국민적) 규모로 조직·운영해 나가는 데 필요한 法 原理로 구성된 法規 및 法 觀念의 體制이다.

伊藤秀夫, “敎育法制의 觀點”, 現代敎育制度, (東京: 第一法規株式會社, 1983), p. 78.

2) 姜仁壽, “學生·父母의 敎育權에 관한 研究—韓·日·美의 敎育 關係를 中心으로”, 博士學位論文, 高大大學院, 1986, p. 2.

이러한 문제는 敎育制度의 여하에 따라 학생, 교사, 학부모 등 많은 계층의 국민에게 지대한 영향을 미치고, 또한 敎育制度는 결코 행정 당국이 단독으로 결정·실천할 수 없는 일이므로 憲法の 차원에서 볼 때 중대한 문제가 아닐 수 없다.

敎育법이 國家의 敎育 행정에 의해 社會性과 公共性이 지나치게 강조될 때 국가 이외의 다른 敎育의 주체의 권리가 지나치게 제한될 수 있다. 즉 敎育의 공공성과 사회성에 수반되는 국가의 目的性의 강조로 인한 敎育 行政의 權力的 集權化, 학교 제도의 官僚化와 劃一化 등은 憲法の 理念과는 양립할 수 없는 현상을 낳게 된다.

敎育法은 일반적으로 크게 세 가지의 기능적 측면을 가진다. 조건정비적 기능과 자주성 옹호 기능 그리고 창조적 기능이 그것이다.³⁾ 大學敎育의 關係 法令도 대학교육의 조건정비적 기능으로서 敎育 제도, 인적·물적 조건에 대한 지원과 조성을 원칙으로 하여 敎育의 효율성을 높여야 하고, 자주성 옹호 기능으로 헌법에서 보장하는 敎育의 중립성과 자주성의 이념 아래 학문의 자유와 대학의 자치를 원칙으로 하는 자율성과 다양성을 보장하여야 하며 창조적 기능으로 대학교육의 전문성과 수월성을 보장하는 것이어야 한다.

우리나라의 대학교육의 역사를 보면 해방 이후 1960년까지 정부가 대학교육에 대한 개방적 방임 정책을 채택함으로써 대학교육이 급성장하는 과정에서 公共性을 상실하게 되었으며 일부 대학에서는 基準과 規律, 自治 能力의 상실로 他律을 자초하는 결과를 가져오게 되었다.

자유 방임 정책 아래 창의적인 발전을 할 수 있었던 반면에 일부에서는 부실화·기업화의 현상이 나타났으므로 私學의 公共性을 높여야 한다는 여론과 그리고 대학생의 현실 참여가 증대함으로써 정부 시책에 대한 현실적 또는 잠재적 비판 세력으로 학생들의 힘이 강화된 사실들이 바로 他律에 의한 大學 整備를 불러 일으킨 주요한 요인이 되기도 하였다.

1961~1963년의 대학 정비와 그에 병행된 개

혁 시책은 대학에 대한 통제와 강화를 의미하였으며 대학교육 관계 법령은 대학교육의 본질적 속성인 자율성과 기리가 먼 통제 일변도로 이루어져 왔다. 결국 30여 년간 고등교육 기관은 他律에 의존하게 되었으므로 대학 본연의 모습으로서의 자율적인 운영 능력을 배양하지 못하였으며, 그 결과 他律과 統制에 안주하려는 성향마저 보이게 되었다. 이러한 현상은 대학교육에 대한 정부의 간섭과 통제의 이유에도 근거가 있다고 하겠지만 그 결과는 대학교육 발전의 천체를 가져 온 중요한 요인이 되었다고 하겠다.

최근 政治·社會의 民主化 물결과 함께 敎育의 民主化·自律化에 대한 국가·사회적 노력이 진행되고 있으며 政府에서는 大學 自律化의 방침 아래 많은 改善策이 논의되고 또한 제시되고 있다. 또한 敎育改革審議會의 보고서에서도 大學敎育의 發展에 대한 많은 政策을 제시하고 있다.

본고에서는 그간 대학교육을 규율하던 관계 법령을 검토하고 이에 대한 개선 방향을 고찰하기로 한다. 이를 위해 먼저 대학교육 관계 법령을 검토할 준거를 제시하고 이에 기초하여 敎育 관계 법령에서 검토되어야 할 내용을 영역별로 추출하고 그 개정 방향을 탐색하고자 한다.

2. 大學敎育 關係 法令 檢討의 準據

大學敎育 關係 法令을 검토하기 위해서는 당연히 憲法에 明記된 自由民主主義 敎育의 기본 원칙이 그 준거가 되어야 할 것이며, 그 다음 敎育法의 기능적 측면이 고려되어야 할 것이다.

우리 憲法은 제22조에 學問과 藝術의 自由를 규정하고, 제31조 1항에 ‘모든 國民의 能力에 따라 均등하게 敎育을 받을 權利’, ‘敎育의 自主性·專門性·政治的 中立性 및 大學의 自律性의 保障’(제31조 4항), ‘學校敎育·平生敎育을 포함한 敎育制度, 敎育財政, 敎員의 地位 등에 대한 法定主義’ 등을 明記하고 있다. 따라서 敎育法 및 기타 敎育關係法은 이와 같은 憲法上의 여러 原則을 실천하고 보장할 수 있어야 한다. 또한

3) 兼子 仁, 敎育法(新版), (東京; 有斐閣, 1983), pp. 18~20.

教育法은 教育의 主體들간에 法益의 調和가 이루어져서 學生의 教育을 받을 權利, 父母의 자녀에 대한 教育의 自由 및 教師, 設置者, 國家의 教育權을 適正하게 보장하려는 것이 그 立法目的이라고 하겠다.

그리고 教育法은 세 가지의 기능적 측면을 충족시킬 수 있어야 한다. 첫째로 조건정비적 기능의 충족으로 대학교육에 대한 외적 조건의 지원과 조성으로 교육의 효율성 제고에 적합하여야 하며, 둘째로 자주성 옹호 기능으로 학문의 자유와 대학 자치의 원칙 아래 자율성과 다양성을 높여야 하고, 셋째는 창조적 기능의 충족으로 대학교육의 전문성과 수월성을 추구하는 데 적합하여야 할 것이다. 이와 같은 기본 원칙에 기초하여 대학교육 관계 법령 검토를 위한 준거를 설정하기로 한다.

1) 學問의 自由와 大學의 自律性的의 伸張

憲法 제23 조는 學問의 自由를 규정하고 있다. 學問의 自由의 보장은 학문의 전문적·체계적 연구 기관인 대학에 대한 일종의 제도적 보장인 大學의 自治의 보장을 의미한다.⁴⁾ 이것은 대학에 대한 정부의 감독이나 규제를 방지하던 학문의 자유가 크게 제약받을 위험이 있기 때문이다. 그러므로 헌법 22조의 학문의 자유권 보장은 개인의 학문 연구와 단체의 학술 연구에 어떠한 權力의 侵襲를 받지 않는 제도적 보장을 말하며 이에 大學 自治는 관행이 아닌 憲法上 보장으로 해석된다.

• 學問의 自由는 研究의 自由, 研究發表의 自由와 教授의 自由를 내포하는 것이며, 넓은 의미에서는 大學의 自治까지를 포함하는 것이라고 하겠다.

첫째, 研究의 자유는 진리를 추구하는 자유로서 연구 과제의 선택이나 연구 방법, 연구 과정에 있어서 국가나 사회의 여러 세력에 의한 개입이나 간섭을 받지 않아야 한다.

둘째, 研究發表의 자유에 대해서 순수한 학문의 연구 결과를 대학 강단이나 學會에 발표하는

경우에는 그 목적이 학술 연구 결과의 전수에 있다면 일반적인 表現의 자유보다 강력히 보호받을 것이나, 공개 집회에서의 表現의 경우에는 表現의 自由에서와 같이 '明白하고 현존하는 위험의 원칙'에 따라 제한이 가능할 수 있다.

셋째, 教授의 自由는 대학의 教授가 자유로이 教授 또는 教育하는 自由이나 헌법 질서를 파괴할 목적으로 남용되어서는 안 된다.

• 大學 自治의 내용으로서는 教員人事의 自主決定權, 研究·教育의 內容·方法·對象의 自主決定權, 大學 施設 管理의 自主決定權, 財政自治權, 職員の 自治, 學生의 自治 등이다.

① 教員 人事의 自主決定權: 대학의 설립자인 國家 또는 이사회가 교원에 대한 인사 임명 과정에 개입하는 것을 배제하고 教授會가 大學 教員 人事에 決定權을 가져야 한다.

② 研究·教育의 內容·方法·對象의 自主決定權: 대학이 사명을 완수하기 위해서는 연구, 교육의 내용·방법·대상을 연구, 교육 기능에 내재하는 법칙과 논리에 따라서 자주적으로 결정하는 것이 필요하다. 연구·교육의 대상인 學生 選拔權도 教授會의 權限이어야 하고 授業, 學事 運營, 卒業 査定 등도 教授會가 自律적으로 결정해야 한다.

③ 大學 施設 管理의 自主決定權: 시설 관리도 大學이 자주적으로 결정할 수 있어야 한다. 교문 폐쇄, 외부인 출입 금지, 경찰력의 출입 등에 대하여 자주적으로 결정해야 한다.

④ 財政自治權: 授業料 이외에 정치·사회에 대하여 필요한 자산을 요구할 수 있는 산학협동을 통한 재정 획득에 대한 결정권을 가지고 있다.

⑤ 職員の 自治: 직원은 단체 결성과 운영의 자치권을 갖는다.

• 學生의 自治란 교수회의 자치와 대등 관계에 있는 것이 아니고 학생회의 운영, 과외 활동의 자치적 운영 등이다. 학생의 자치는 절대적인 것이 아니며 교수회에 의한 지도와 감독을 받아야 한다.

4) 金哲洙, 憲法學概論, (서울: 博英社, 1988), p.416.

• 大學 自治에는 限界가 있다. 대학의 자치가 절대적일 수는 없다. 人事權에 관해서도 教授의 資格, 승진의 年限 등에 관해서는 일정한 기준을 정할 수 있고 관리·운영에 관해서도 法律에 의한 규율이 가능하다.

2) 秀越性의 追求

대학의 자율이 요청되는 근거는 이것이 수월성 확보의 필수적인 조건이 되기 때문이다. 自律化 추구 없는 秀越性 추구는 희망이며, 秀越性 추구 없는 自律化는 맹목이라고 할 수 있다.⁵⁾ 大學教育의 수월성 추구를 위해서는 教育 關係 法令의 기준에서 大學教育 人口의 活性化를 기하고 있으나 우수한 교수 능력을 지닌 교수 확보에 적합한가, 질적으로 우수한 교육 프로그램 마련과 이의 운영을 가능하게 하는 물리적 조건의 확충을 위한 지원에 충실한가, 교수들의 연구 활동에 대한 행·재정적 지원이 강화될 수 있는가, 大學院 교육의 내실화를 위한 기준과 조건 정비가 충분한가 등이 검토되어야 한다.

3) 多樣性의 助長

고등교육 기회의 확대·보편화는 고등교육 인구의 이질화와 교육적 요구의 다양화를 수반한다. 고등교육은 이러한 이질적이고 다양한 고등교육 인구를 수용하고 다양한 수요와 요구를 충족시켜 질적 수월성이 동시에 추구될 수 있는 다양성을 제고할 수 있어야 한다. 또한 관리·운영은 물론 교육과정 및 교수-학습 방식에 있어서도 획일성과 경직성을 탈피하여 융통성과 다양성이 증진될 수 있는 법적 기준이 갖추어져야 한다.

3. 大學 自律化를 위한 關係 法令의 改正 方向

大學에서 學問의 自由와 大學의 自治 保障은 政府(國家)와 大學 사이에 있어서는 물론 財團이나 經營者側과 敎員들 사이에 있어서, 그리고

教授와 學生들 상호간에 權限과 責任의 限界를 분명히 하고 안으로 학교 사회의 구성원들이 民主市民으로서의 행동 방식을 채택하고 자유와 책임을 감당할 수 있는 主體的 力量을 구비하며, 밖으로 사회와 정부가 이를 지원·조성하려는 노력을 계속함으로써 가능한 일이다.

大學 自律化를 위한 關係 法令의 검토를 위해 앞에서 제시한 준거를 기초로 하여 大學 人事 관계 법령, 學生 定員 및 入學 選拔 관계 법령, 學事 運營 관계 법령, 학생의 權利·義務 및 自治에 관한 규정 등을 검토하고 그 개정 방향을 탐색하기로 한다.

1) 大學 人事 關係 法令의 검토와 개정 방향

(1) 總·學長의 任用 方法의 改正

大學 自治의 보장 가운데 특히 중요한 것은 大學 敎員의 人事에 관하여 教授會를 중심으로 한 大學의 自主的인 決定權을 보장하는 것이므로 앞에서는 이를 대학교육 관계 법령 검토의 준거로 제시하였다. 그런데 우리나라에서는 현행 教育 公務員法과 私立學校法에서 大學 敎員의 人事에 관한 自治權을 보장하지 않고 國家의 統制 事項으로 규정하고 있다.

현행 教育公務員法에서는 國立大學의 總·學長은 문교부 장관의 제청으로 대통령이 任命하게 되어 있다(教育公務員法 제24조). 또한 私立大學에서는 總·學長을 學校法人 또는 經營者가 감독청(문교부 장관)의 승인을 받아 임명하도록 되어 있고(私立學校法 제53조 1항), 또 감독청은 학교의 장이 教育 關係 法令에 위반하거나 학교 회계의 집행에 관하여 부정·부당한 일을 하였을 때는 그 任命 承認을 취소할 수 있다(私立學校法 제54조의 2).

그런데 최근 각 大學에서는 教授會에 의해 總·學長 直選制로 法 改正을 할 것이 요청되었고⁶⁾ 문교부에서는 國·公立大學 總·學長 추천위원회 구성 및 운영에 관한 시안을 마련하여, 대학별로 16인 내외로 구성되는 추천위원회에서 2인 이상의 후보를 추천받아 임명하기로 하였다.

5) 鄭範謨, “전환기에 선 한국 대학교육의 진로”, 大學教育 제30호, 한국대학교육협의회, 1987, pp. 11~16.

6) 朝鮮日報, 1988. 3. 10.

문교부 시안의 구체적 내용은 총·학장 추천위가 후보자를 공모해 서류 심사와 면담을 통해 적정 인원을 1차 선발한 뒤 비밀 투표로 5~6 명을 선정해 이중에서 다시 2~3 명을 전체 교수회가 선출하여 추천위에 통보하는 절차를 거치도록 하고 있어서⁷⁾ 문교부와 大學이 자기 다른 방안을 두고 대립해 왔다. 그런데 최근에 문교부는 각 대학에서 直選制로 선출한 總·學長을 任命하게 되었으므로⁸⁾ 앞으로 國·公立大學의 總·學長은 教授會의 직선 투표에 의해 선출하도록 教育公務員法의 개정이 이루어져야 할 것이다.

한편 私立大學의 總·學長 任命에 대해서도 최근 일부 대학에서 教授會의 直選 投票로 선출된 사람을 문교부의 승인을 받아 學校法人이 任命한 경우가 있다. 國·公立大學의 경우와 같이 私立大學에서도 私立學校法 제53조 1항을 改正하여 教授會의 선출에 의해 學校法人이 任命하고 감독 관청인 文敎部에는 사후 통보하는 節次를 마련하는 것이 私立大學에 대한 國家의 統制를 막고 大學 人事의 自主權을 보장할 수 있을 것이다.

또한 감독 기관의 私立大學 總·學長 任命承認取消權(私立學校法 제54조의 2)과 財團 任員의 承認取消權은 私學의 獨立性을 위협하고 統制하기 위한 관권 남용의 우려가 있으므로 教育의 自主性·中立性과 이를 위한 大學 人事의 自律化 취지에 따라 改正하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 總·學長의 教授任用權 保障

현행 教育公務員法은 大學 敎員의 任命에 대해 教授와 副教授는 총·학장의 제청으로 문교부 장관을 거쳐 大統領이 임명하고, 助教授는 총·학장의 提請으로 文敎部長官이 任用하게 되어 있다. 專任講師, 助敎는 總·學長이 任用하게 되어 있으며 이 경우 총·학장은 당해 대학 인사위원회의 同意를 얻도록 하고 있다(教育公務員法 제25조, 제26조). 또한 부총장, 대학원장, 학장의 補職은 총·학장이 대학 인사위원회의 등의를

일어 제청하면 문교부 장관이 補하게 되어 있다(教育公務員法 제27조).

앞에서 總·學長이 教授會의 직접 선출에 의하여 선출하게 되는 大學 人事 自主決定의 원칙에 의해 그 任用權이 總·學長에게 이양되어야 한다. 그 구체적 방안으로 教授, 副教授, 助教授, 專任講師, 助敎 등의 신규 임용 및 승진 임용에 관한 선발은 評議員會의 議決에 기초하여 총·학장이 정한 기준에 의해 教授會의 의결을 거쳐 학장이 행한다. 또한 단과대학 학장의 보직 임용은 당해 단과대학의 教授會의 의결을 거쳐 학장이 행한다. 副總長, 大學院長은 評議員會의 의결을 거쳐 總長이 임용한다.

이러한 節次는 현재 각 大學의 人事委員會가 제 기능을 하지 못하고 형식적 절차만 거치게 되어 있으므로 大學 人事의 自主的 決定을 위해 필요한 것이다. 이것은 또한 私立大學에도 적용되어야 할 것이다. 이를 위해 教育公務員法 제24조, 제25조, 제26조, 제27조와 私立學校法 제53조 2항, 제53조의 2 ②항, 제53조의 3 등이 改正되어야 할 것이다.

(3) 評議員會 및 教授會에 관한 규정의 改正 및 新設

앞에서 總·學長의 선출, 教授의 任用 節次 등에서 資格 基準의 설정 및 議決은 評議員會와 教授會의 의결을 거치도록 하는 방안을 제시하였다. 大學 敎員의 人事 行改의 自主性 확보 외에 大學의 학칙, 기타 여러 규정의 제정과 변경, 예산 운영 기본 방침, 교원 인사의 기본 방침, 기타 대학 운영에 대한 중요 사항을 의결할 教授會와 評議員會 설치의 최근 각 大學에서 自律적으로 결성되고 있는데 教育法 및 教育法施行令에 이에 관한 규정을 설치하여야 한다.

評議員會는 教育法 제117조와 同施行令 제139~142조에 규정되어 있는데 私立大學의 경우에도 이를 준용하는 규정을 私立學校法에 규정하여야 할 것이다.

國立大學에서 評議員의 構成과 數에 대해 教

7) 朝鮮日報, 1988. 3. 11.

8) 朝鮮日報, 1988. 6. 12, 6. 14(사실)

育法施行令의 규정에 반대하면서 구성원 중 平教授의 數를 3분의 2 정도로 할 것을 주장하기도 하고 또 전체 교수 회의 대의 기관으로 評議員會의 기능을 정하고 보직 교수를 제외한 平教授 代表로만 구성할 것을 주장하는 경우도 있다.

現行 教育法施行令에 규정된 評議員會를 그대로 존치하더라도 評議員 중 平教授의 數를 3분의 2 이상으로 하여야 할 것이며, 아니면 全體 教授會의 代議機關의 성격으로 評教授만으로 구성하여야 할 것이다. 이에 대해 教育法 및 同施行令과 私立學校法에 관계 조문을 개정 또는 新設하여야 할 것이다. 특히 教授會에 대해서는 國·公立大學과 私立大學에 모두 규정이 없으므로 이에 대한 규정을 신설하여야 하며 評議員會와 教授會는 학교 운영에 대해 審議 또는 議決機關의 성격을 부여하여야 할 것이다. 현재 國·公立大學은 評議員會는 심의 기관으로 규정되어 있는데 學則, 教員 人事 등의 중요한 사항은 議決事項으로 하여야 할 것이다.

(4) 教授의 再任用制 및 昇進에 관한 法令의 改正

大學 教授의 任用 期間에 관한 法規는 教育法 제79조, 教育公務員法 제11조 3항, 教育公務員任用令 제5조 2항, 私立學校法 제53조의 2 등이다.

大學 教授의 임용에 있어서 任期制를 적용하게 되고 임기가 경과되면 재임용의 절차를 거치도록 法制化된 것은 1975년이었으며 교수 및 부교수는 6년 내지 10년, 조교수 및 전임강사는 2년 내지 3년, 조교는 1년의 임기제가 시행되었으며 國·公立과 私立 사이에 임기의 차이가 있다. 이 제도는 1975년 긴급조치 9호가 내려진 상황에서 문교부 立案이 아닌 議員立法으로 國會에 상정되어 文公委에서 야당 의원들의 반대 등 많은 논란을 거친 후 본 회의에서 가결되었기⁹⁾ 때문에 法制化되는 과정에서 모든 것

이 비밀에 붙여졌고 外部로부터의 他律的 規制에서 비롯된 것은 틀림없다고 하겠다.

이 제도의 立法 意圖는 大學 教員의 人事制度가 소위 年功序列로 되어 있어서 所定의 근무연한만 근무하면 그 연한에 따라 승진시키게 되어 있다는 점, 능력이나 업적 등의 실적에는 아무런 관계없이 무능한 자라도 정년까지 무사안일하게 보낸다는 점, 그리하여 一定 期限을 정해 기한부 임용계를 채택함으로써 教授의 책임감과 연구 의욕을 고취하고 아울러 우수한 교수를 확보하자는 것이었다.

또한 再任用制의 시행에 있어서 反論이 제기된 것은 이 제도가 교수의 자질 향상을 근본 취지로 하여 발족되었음에도 불구하고 정치적으로 잘못 이용되어 教授의 신분 보장을 손상시키는 결과가 될 수 있다는 점과 그 자체가 大學에 대한 外部的 統制를 강화함으로써 大學의 自律性을 위축시킬 우려가 있다는 것이었다.¹⁰⁾ 또한 현행 평가 기준이 추상적·형식적이어서 대학 교원의 학술적 실적과 능력의 정도를 제대로 평가하기 어렵다는 점, 심사 과정에 있어서 공정성이나 객관성을 인정하기 어려우며 심사 결과에 대한 이의가 있을 때 이의 신청을 할 수 있는 제도가 거의 없다는 점, 대학 교원 임용에 관한 제도의 운영은 대학 교유의 학문적 자유를 전제로 하여 각 대학의 자율적 운영이 이루어져야 하나 대학 외부의 간섭과 편견을 배제하지 못하고 있다는 점 등을 들어 그간 이 제도의 폐지가 주장되어 왔다.

教育改革審議會의 최종 보고서에서는 현행 교수 재임용 제도는 정년 보장 임용 제도(tenure system)로 전환하여 조교수급 이하에서는 계약제에 의하여 임용하고, 부교수부터는 교육 및 연구 실적을 평가하여 정년 계약으로 임용할 것을 제시하였다.¹¹⁾

즉 전임강사, 조교수까지는 계약 임기제로서 현재의 再任用制度和 비슷하나 부교수부터는 정

9) 國會會議錄, 93회 국회 文公委員會 1次 會議(1975.7.4), 93회 국회 文公委 2次 會議, (1975.7.7), 93회 국회 본회 6次 회의(1975.7.9).

10) 金鍾喆, "教授의 任用制度和 그 運營", 大學教育 特권 33호(1988.5), 한국대학교육협의회, p.26.

11) 教育改革審議會, 教育改革綜合構想, 最終報告書 II, (1987.12), p.212.

년까지 임용을 보장한다는 것이다. 그러나 현행의 再任用制度는 폐지되어야 하며, 그것이立法되기 이전과 같이 모든 大學 敎員에게 初·中等 敎員과 같이 정년까지 그 임용이 보장되어야 한다.

그 이유로는 첫째, 敎授의 質 管理는 원칙적으로 大學이 自律的으로 해야 하고, 또 國家에서 法律을 통해 관리할 경우라도 현행의 승진 제도를 활용하거나 보완하여 활용할 수 있고, 또 무능 교수를 大學에서 도태시킬 경우 教育公務員法이 준용하고 있는 國家公務員法의 當然退職(제69조), 職權免職(제70조), 懲戒規定(제78조 및 제79조)에 의한 罷免, 解任, 停職, 減俸, 譴責 등을 活用할 수 있다는 것이다. 즉 일정한 기간에 소정의 연구 실적이 없거나 학교 운영상 또는 학생의 교육·지도상 문제가 있으면 이러한 징계 규정에 의해 재임용 탈락보다 다양한 징계를 할 수 있다는 것이다.

둘째, 再任用에서 탈락할 경우에 現行法에는 심사 결과 이의가 있어도 이의 신청을 하거나 再審 청구의 여지가 없으므로 敎員의 身分 保障에 가장 위협적인 제도라는 점이다.

셋째, 公務員이나 私學 敎員의 質 管理를 부정적·소극적 방법으로 할 것이 아니라 研修, 再教育, 승진 조건의 보완, 보수 제도에서 업적주의의 강화 등의 긍정적·적극적인 방법을 강구할 수 있다는 점이다.

넷째, 일반 공무원은 물론 初·中等 敎員도 계약 임기제가 아닌데 大學 敎員에게만 이 제도를 실시한다는 것은 國家公務員法이나 教育公務員法상의 人事行政制度에서 그 형평의 원칙에 어긋난다는 것이다. 最高의 학문 연구 기관인 大學에서 教育·研究하므로 社會에 대한 責任性이 강하지만 사회적으로 높은 책무성을 가진 직종일수록 신분 보장은 더욱 강화되어야 할 것이다. 大學 敎員이 初·中等 敎員에 비해 업무 수행의 감독과 질 관리의 방법이 어렵다는 점은 있으나, 專門性이 높은 직업일수록 他律에 의한 감독·통제보다 自律性이 높은 것이 그 특징이고 또한 質 管理를 위한 評價制度를 연구하고 강화하는

것이 타당하고 합리적인 일이 될 것이다.

다섯째, 어떤 직업보다 大學 敎員은 그 준비 기간이 오래 걸렸고, 경제적 부담이 컸으며, 쌓아온 정력이 크다고 하겠다. 그리고 이미 社會的으로 유익한 學問的 업적을 쌓은 후에야 채용이 된다. 우리나라와 같이 좁은 大學 市場에서 어떤 경우라도 再任用에서 탈락하면 他大學에 채용되기 어려운 것이 현실이므로 한 사람의 敎授가 탄생하기까지의 개인적·사회적인 노력은 하나의 손실로 돌아간다는 점이다.

여섯째, 教育改革審議會에서 제안한 助敎授까지는 계약 임기제로 하고 副敎授부터는 정년 보장제로 한다는 것은 일정 기간 동안 試習期間(probationary period)을 거친다는 의미는 있으나, 한편으로 助敎授까지는 비교적 批判的 視角을 가진 집단이라고 할 수 있는데 이들에 대한 계약 임기제는 건전한 비판적 사고와 학문하는 자세, 학문의 자유를 제약할 수도 있으므로 현행의 再任用制가 政治立法이라는 오해를 받은 것이 불식되지 않고 그대로 남게 될 것이다.

이상과 같은 점으로 보아서 大學 敎員의 재임용 제도는 전면 폐지되어야 하며 이를 위해 앞에서 열거한 關係 法令을 삭제하는 대신 승진 기준에서 연구 실적 등에 대한 평가 체계를 개선하고, 또한 일정 기간마다 연구 실적 등을 평가하여 소정 기준에 미달할 경우는 승진에서 제외하거나 또는 앞에서 제시한 바와 같이 징계 규정을 적용하는 것이 타당할 것이다.

2) 學生 定員制度 및 入學 選拔制度의 改善

우리나라에서는 대학에 대한 통제 정책의 일환으로 1965년부터 國·公·私立大學을 막론하고 대학의 學科名과 定員을 法令으로 정해 놓고 있으며 이를 변경하기 위해서는 文敎部의 승인을 받도록 되어 있다. 이에 대한 관계 법령은 教育法 제109조의 2, 教育法施行令 제56조 5항, 大學學生定員令(1969년) 등이다.

국가의 인력 수급 계획에 따라 정원을 관리한다는 명분은 있으나 실제로 정원 정책은 일관성을 유지하지 못하였다.¹²⁾

12) 尹正一, “大學運營의 自律性 확보를 위한 提言”, 서울대학교 자율적 발전 방안, 제1차 공청회 자료,

앞으로 대학 정원 정책은 국가 전체의 대학 정원은 물론 개별 대학의 정원 규모를 적정화하되 이러한 적정화가 대학의 자율화에 의해서 이루어지도록 해야 한다. 그리고 개별 대학의 정원 규모는 고등교육의 질적인 수준을 유지할 수 있는 교육 여건을 갖춘 대학에서부터 시작하여 점차적으로 개별 대학이 자율적으로 결정·운영할 수 있도록 하되 교육 여건이 제대로 갖추어지지 않은 대학은 당해 대학의 형편에 맞게 문교부에서 정원을 책정·조정할 수 있도록 관계 법령을 신축성 있게 개정해야 할 것이다.

大學 入試制度는 선발 기능의 관점에서 대학교육 적격자를 선발하지 못하고 있으며, 교육적 기능의 관점에서 하급 학교 교육의 비정상화를 초래하고 있다. 또한 학생을 선발하여 교육시키고자 하는 주체인 大學이 學生 選拔權을 가지지 못하고 있다.

이러한 大學 入試制度 자체의 문제 이외에도 제도·운영상에 있어서 지원 절차의 혼란과 대학과 학과의 서열 노출 등이 教育的·社會的 문제를 야기시키고 있다.¹³⁾

그리고 入試制度의 국가 통제는 엄격하여 입시 과목과 출제 범위, 전·후기 모집 방법, 학생 선발 시기, 전형 자료와 방법, 심지어는 大學 志願書式까지도 文敎部에서 정해 주고 있으므로 大學은 學生選拔에 대해 거의 自律이 없는 셈이다.

大學 入試에 관한 關係 法令은 教育法 제111조(大學 入學 資格, 入學 方法), 제111조의 2, 教育法施行令 제71조의 2(入學 方法), 同 제71조의 3(大學 入學 志願의 制限), 同 제71조의 4(學力考查), 同 제71조의 5 등이다.

장기적으로 大學 入試制度는 개별 대학이 대학의 특성에 따라 창의적이고 독창적인 학생 선발 제도를 운영하도록 개별 대학의 자율에 맡기는 方向으로 관계 법령이 개정되어야 할 것이다. 그리고 단기적으로는 大學 入學 學力考查의 과목별 가중치를 적용하는 등의 방법이 강구되도록 法令의 改正이 필요하다.

3) 學事 運營制度의 自律化

학사 운영은 각 대학의 설립 목적과 特性化의 방향에 따라 각각 달라야 하며 획일적으로 규제할 수 없는 것이다.

現行 法令에서 획일적으로 통제되고 있는 학사 운영 제도를 보면 다음과 같다.

① 學位授與權(教育法 제115조 및 同施行令 제124, 127, 128조).

② 敎科 및 敎養科目의 法定政策科目 지정 및 이수 단위와 성적 산출 방식(教育法施行令 제119조, 同 제120조).

③ 學期制의 지정(教育法施行令 제61조, 제62조).

④ 大學의 편제(教育法施行令 제113조).

⑤ 학교의 休業日(教育法施行令 제68조).

⑥ 학교의 休業 및 休校 命令(教育法施行令 제66조, 同 제68조).

이러한 여러 규정의 내용은 대학의 自律과는 거리가 먼 획일적인 통제로 이루어져 있다. 이와 같은 통제는 학생의 敎育을 받을 權利 保障과 大學 敎員의 敎育할 權利, 大學 또는 설치자의 대학 운영의 자주적 결정권 등을 침해하게 된다.

大學 自治의 측면에서 이러한 관련 법령은 學生과 敎授의 敎育權 保障 및 大學의 自主的 運營權을 보장하는 方向으로 개정되어야 할 것이다.

4) 學生의 權利·義務와 學生 自治에 관한 法令 정비

현행 교육법에는 敎員의 法的 地位와 權利·義務에 관해서는 비교적 상세하게 규정하고 있으면서 학생의 權利·義務, 특히 헌법상의 基本權에 관하여 직접적으로 규정한 조항이 없다. 다만 교육법 제8조 1항은 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있음을 규정하고, 同 제76조에서 학교의 長에게 학생에 대한 懲戒 또는 處罰을 할 수 있도록 규정한 것이 학생의 기본권에 관한 모든 규정이다. 학생의 기본권에 관하여 교육법에서 직접적인 규정이 없는 것은 學生

(1988. 2.), p. 11.

13) 姜武燮外, 韓國 高等敎育 政策研究, 韓國敎育開發院(1985), p. 411.

과 學校와의 관계나 교육 행정 또는 학교의 문제를 特別權力 關係로 보아 온 결과라고 하겠다. 傳統的 特別權力 關係의 理論은 학교와 학생과의 관계를 法律이 지배하지 않는 관계로 간주함으로써 학생에 대해서는 法律에 근거하지 않고서도 여러 가지 명령과 강제를 행할 수 있고 憲法이 보장하고 있는 基本權까지도 法律에 근거함이 없이 制限할 수 있는 것으로 보았다. 그러나 최근에는 전통적 특별 권력 관계 이론이 비판되고, 헌법상의 기본권 제한에는 반드시 개별적 법률의 근거를 요한다는 것이 多數說이다.¹⁴⁾ 이와 같이 오늘날 特別權力 關係도 원칙적으로 法律 關係의 성질을 가지는 것으로 긍정되고 있다. 한국, 일본, 미국의 判例에서도 학교 교육에 있어서 특별 권력 관계 이론을 극복하려는 노력을 볼 수 있으며 교육에 있어서 학생의 기본권을 보장하기 위하여 이 이론은 당연히 극복되어야 할 과제라고 생각한다. 그것은 학생은 학교 밖에서건 안에서건 憲法상의 基本權의 主體이며,¹⁵⁾ 학교 안의 학생이라고 하여 헌법상의 기본적인 권을 포기 당해서는 안 되기 때문이다. 그러므로 학교 교육에 대해서도 헌법이 요청하는 정도의 法治主義는 관철되어야 한다.¹⁶⁾ 教育法은 물론 교육의 중요 대상은 학생이다. 학생이 헌법상의 기본권을 향유할 수 있는지, 학생은 학교 생활에서 특히 학교 당국의 처벌과 관련하여 어떤 법적 권리와 의무를 갖는지는 중요한 法規事項으로 教育法에서 별개의 章을 신설하여 학생의 法的 權利·義務 關係를 明示하여야 할 것이다. 이것은 학생들이 학교에서 민주주의의 원칙을 학습하게 함으로써 자유민주주의 사회가 발전할 수 있기 때문이다.

따라서 학칙이나 학생회 회칙 등은 憲法상의 基本權이 보장되는 내용으로 개정되어야 하며 教育法 등 上位法에 근거도 없이 학생의 기본권을 제한하는 규정을 두어서는 안 될 것이다.

5) 大學 財政 관계 法令의 改正

大學은 재정면에 있어서 수혜자 부담 원칙이 적용되어야 하고, 納入金은 大學教育의 내용에 따라 대학 자체가 결정할 수 있는 財政 自治權이 확보되어야 한다. 현행 大學教育 財政에 관련된 문제로서는 納入金 政策, 獎學制度, 기부금 정책, 회계 감사 제도 등이다. 모든 대학은 문교부의 예산 지침에 따라 편성하고 그 집행도 문교부의 승인을 요구하고 있는 조건에서는 예산 편성의 자율권은 물론 그 운영의 합리성도 보장할 수 없으므로 이에 관련된 教育 관계 法令을 대학 재정 자율화의 방향으로 改正하여야 할 것이다.

6) 法人理事長과 私立大學 總·學長과의 권한 關係의 明示

學校法人 이사장과 大學 總·學長과는 각기 權限과 책임을 나누어 가져야 함이 원칙이다. 私立學校法 제54조 3의 ②에서 학교법인 이사장의 배우자와 직계 존·비속과 그 배우자는 당해 학교법인이 설치·경영하는 대학교육 기관의 長에 임명될 수 없도록 규정하고 있는 바, 그 취지에 따라 이사장과 총·학장은 서로의 책임과 권한을 구체적으로 명확히 명문화할 것이 필요하다.

7) 敎員 懲戒 再審委員會의 設置 規定의 改正

現行 私立學校法 제67조 2항은 敎員 懲戒의 節次로서 再審委員會에 대해 규정하고 있다. 同法에 의하여 不利한 징계 처분을 받은 敎員이 再審을 청구할 수 있는데 同法 제62조의 징계위원회와 제67조의 재심위원회가 그 委員會를 선출함에 있어서 모두 同一한 기관에서 선출되고 또한 學校 學位로 설치하게 되어 있어서 징계 심사, 특히 재심 과정에서는 公正性을 잃고 敎員의 신분

14) 金南辰, 행정법 I, (서울: 법문사, 1986), p. 117.

李尙圭, 신행정법론(上), (서울: 법문사, 1986), p. 190.

徐元宇, 현대행정법론(上), (서울: 박영사, 1985), p. 171.

15) Tinker v. Des Moines, Independent Community School District, 393 U.S. 503 (1969).

16) 李康赫, “教育制度의 憲法上 問題”, 考試界, 통권 336호(1985.2).

보장에 위협의 우려가 있으므로 재심위원회의 조 직을 감독 관청에서 하거나, 지역별 재심위원회 등으로 개정하는 것이 타당할 것이다.

4. 結 論

우리나라에서는 지금까지 大學의 自由에 대한 理念이 불투명할 뿐만 아니라 현실적으로 여러 가지 大學教育 관계 法令과 行政上 慣例 등에 의해 大學의 自律은 크게 위축되어 왔다.

學問의 自由와 大學의 自治는 大學教育 高유의 본질적인 속성이며 국가·사회 발전의 원동력인 것이다. 대학에 대한 統制는 자유로운 비판과 창조적인 활동을 억압하여 대학교육의 秀

越性和 多樣性·專門性 그리고 自律性이라는 특성을 침해하게 되고 이는 사회 발전의 기초를 상실하게 되는 것이다. 앞으로 地方教育自治制 실시와 함께 文敎部가 개별 대학에 많은 기능과 역할을 대폭적으로 이양하여야 하며 문교부는 문교부대로 大學은 大學대로 각자의 위치에 서야 할 것이다.

특히 大學 自律化 政策 실시 이후 또 다시 大學이 自律을 지키지 못하고 과거와 같이 他律에 의한 통제를 자초해서는 안 된다. 본고에서 大學 自律化 政策 실현을 위해 필요한 關係法令을 部分的이나 검토하고 그 개정 방향을 제안하였는데 이에 대한 더욱 구체적이고 전문적인 연구가 계속 있어야 할 것이다. *

<投 稿 案 內>

「大學教育」 제36호에 게재할 原稿를 다음과 같이 公募합니다.

1. 內 容—大學教育에 관련된 論說, 대학에서의 研究 및 教授 활동 중에서 대학 사회에 시사할 줄 수 있는 主題에 관한 논의, 각 學科의 教育 과정이나 교수·학습 활동 등에 있어서의 문제점과 그 개선 방안에 관한 논의와 외국에서의 연구 동향 소개 등으로 다음에 해당하는 글

① 論 壇

② 教授談論

③ 學科別 教育課題

2. 枚 數—200자 원고지 35매, 45매 또는 54매 (②는 15매 또는 23매)
3. 期 限—1988년 9월 20일
4. 稿 料—매당 2,500원(채택된 원고에 한함)
5. 提出處—서울 영등포구 여의도동 27-2 韓國大學教育協會 (전화 783-3891, 3067)
6. 附 記

① 國漢文을 혼용하되 漢字를 제한하고 필요할 때에는 原語를 併記해 주십시오.

② 論壇原稿에는 반드시 200字 이내의 要約文이나 拔萃文을 첨부하여 주십시오.

③ 제출된 원고는 編輯委員會의 審議를 거쳐 게재합니다.