

獨逸 大學의 總·學長 위상과 선출방식

李 鍾 昨
(啓明大 社會學科)

1. 머리말

이탈리아, 프랑스 등과 함께 독일은 세계에서 最古의 大學歷史를 자랑하는 나라이다. 또한 獨逸 大學은 근대 이래 世界學問의 주요한 중심지로서의 역할을 담당해 왔다. 구태여 기라성 같은 이름을 들지 않더라도 哲學·自然科學·人文科學 등 학문의 전 분야에 걸쳐서 獨逸語圈 대학들은 인류의 문화 유산을 풍부히 하는 데 대단한 기여를 해왔다. 또한 현재 獨逸 大學은 한국 학생들이 가장 선호하는 留學地의 하나로서 전문 연구 인력의 주요한 공급처의 하나가 되었다. 따라서 독일 대학제도에 대한 전반적인 이해는 우리나라 大學制度 改革 및 留學指導에 있어서 상당히 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

그러나 실제로 있어서 상당 수의 韓國人이 獨逸 留學을 하였고 현재도 많은 수의 학생이 滯獨하고 있음에도 불구하고 獨逸 大學制度에 밝은 사람을 만나기란 여간 어렵지 않다. 상당 기간을 독일에서 보낸 사람도 자기가 개인적으로 경험했던 사항 이외에는 자신있게 언급하지 못하는 것이 獨逸의 大學制度라고 할 수 있다.

그 이유는 大學의 조직과 규정이 워낙 복잡할 뿐만 아니라 현재 16개 聯邦州 내지 市가 聯邦法 내지 上位 규정 하에서 상당한 獨自 규정을

가지고 있기 때문이다. 이 글에서는 大學 總·學長 選出問題를 둘러싼 독일 제도의 斷面을 소개 하기로 한다.

2. 大學自治의 性格

中世 이래로 독일 대학은 自治와 特權의 전통을 지니고 있다. 이는 마치 宗教機關의 聖域과 비슷한 것이었다. 大學 내부 일에 있어서는 일종의 司法權까지 가지고 있었다 한다. 지금은 觀光 코스의 하나가 되어 있는 하이델베르크 大學의 학생 감옥이 그러한 자취를 보여준다. 오늘날 이러한 中世式 特權과 聖域은 물론 존재하지 않는다. 그러한 의미에서 오늘날의 大學은 世俗化되었다. 즉, 社會와 國家의 一機關이 되어 버린 것이다.

大學은 다른 사회 기관과 마찬가지로 독일 사회의 必要와 所要에 부응하기 위해서 존재하는 것이다. 그러나 '獨逸 社會의 必要와 所要'라는 개념은 그 자체로 矛盾될 수가 있다. 사회 내에서는 相異한 必要와 所要가 동시에 존재할 수 있기 때문이다. 독일 산업계가 大學에 발송하는 注文은 비판적 시민운동 단체가 대학에 보내는 주문과 다를 수 있는 것이다. 이러한 大學에 대하여 행해지는 矛盾된 要求와 注文에 대해서 누

가, 어떻게 결정하느냐는 대단히 어렵고 복잡한 문제이다.

여기에서 누가, 어떻게 결정하느냐를 制度化한 것이 大學自治制度라고 할 수 있다. 大學이 대학에 관계되는 모든 일을 독자적으로 결정하는 自律과 特權이 존재하지 않음은 이미 前述한 바 있다. 그렇다고 해서 大學이 행정 기관의 하나로서 상부 결정 사항을 단순 집행하는 집행기구인 것은 아닌 것이다. 大學의 位相은 이러한 사회의 다양한 요구, 國家와 大學 사이의 협력과 갈등 속에서 항상 이동하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 獨逸 大學은 二重的 性格을 가지고 있다. 특수한 예외를 제외하고는 사립대학이 없는 것이 獨逸大學의 原則이다. 教育의 公共性이 教育의 國家負擔으로 철저히 연결된 곳이 독일이라고 할 수 있다. 따라서 大學은 國家機構의 一員이라는 성격을 갖는다. 그러나 동시에 대학은 公法上의 법인으로서 大學自治로 나타나는 獨自性과 自律性을 확보하고 있다.

요컨대 독일 대학의 성격은 國家機關인 동시에 獨自的 法人이라는 자격 속에서 규정된다고 할 수 있다. 大學 總長이 어떻게 選出·任命되는가의 문제도 바로 이러한 二重構造의 표현이라고 할 수 있다. 다음에 大學自治의 가장 중요한 내용 중의 하나인 總長 選出方式에 대해서 살펴 보기로 한다.

3. 總長 選出方式

앞에서 언급한 대로 독일의 大學制度는 全獨逸聯邦을 통틀어 공통적인 것과 각 州政府에 고유한 것이 있다. 또한 州政府 산하 각 大學은 일정한 범위 내에서 고유한 규정을 가지고 있다.

따라서 학위 제도, 시험 등에 관하여 독일 대학에서는 이렇다고 단언할 수 없는 것이다. 이는 총장 및 각 대학 자치 기구 명칭의 차이에서도 나타난다. 우리말의 총·학장에 해당하는 독일어는 Rektor 혹은 Präsident인데 이는 상이한 개념이며 대학에 따라 Rektor 제 혹은 Präsident 제를 채택하고 있다. 또한 대학 자치 기구로서 우리나라의 協議會 혹은 評議會에 해당하는 것으로 Senat, Akademischer Senat, Großer

Senat, Konvent, Konzil 등의 상이한 명칭이 사용되고 있다.

전체 독일 高等教育 機構의 틀을 규정하고 있는 것이 HRG(Hochschulrahmengesetz)이며, 각 주는 HRG에 따른 HG(Hochschulgesetz)를 가지고 있는데 이 HG에서 예를 들어 Konvent 이냐 Konzil 이냐가 규정된다. 이하에서는 HRG와 HG에 규정된 총장의 자격, 선출 방식, 임기, 기타 사항에 관하여 살펴 보기로 한다.

1) 資格

총·학장에는 Rektor와 Präsident가 있는데 Rektor 제라 함은 총·학장이 그 대학의 教授 중에서 선출되는 것을 의미한다. 이에 반해 Präsident 제는 그 대학의 교수는 물론이고 학계, 경제계, 행정계, 법조계의 인사가 被選될 수 있는 것을 의미한다.

HRG에 따르면, 大學의 長은 대학 졸업자이어야 한다고 규정하고 있는데 이는 반드시 박사 학위 소지자가 아니어도 된다는 뜻이다.

2) 選出方式

대학 총장의 선출은 기본적으로 國家와 自治 機構로서의 大學의 共同作品이라고 할 수 있다. 일반적으로 말하여 선출은 大學의 內部事務에 속하고 선출의 認定은 國家의 權限에 속한다. 단, 여기서 國家라 함은 구체적으로는 州를 의미하는 것이다. 여기서 選出과 任命의 일정한 분리, 즉 국가가 선출 과정에 개입하여서는 안 된다는 것이 大學自治의 핵심에 속하는 것이다. 또한 선출 결과의 인정, 즉 任命은 形式的인 것이요 이것이 결코 國家의 同意를 뜻하지 않는다는 데에 要點이 있다. 선출 결과의 인정이란 선출된 사람에 대한 동의가 아니라 그 선출 과정의 適法性에 대한 認定에 불과한 것이다.

총장의 임기는 일반적으로 4년이며 再任할 수 있다. 전임 총장의 임기가 만료되거나 유고시, 즉 총장 선출의 사유가 발생했을 때 Präsident의 경우—외부 인사에게도 총장 후보의 문호가 개방된—에는 반드시 이를 公示하여야 한다. 공시 의무를 어겼을 경우에 이 선거는 무효화될 수 있는 절대적 근거를 갖게 된다.

한편, 총장의 선출은 다음의 두 단계를 거쳐
게 된다. 첫째는 大學의 總長選出準備委員會가
구성되어 여기에서 1차 선발을 하게 된다. 둘
째는 여기에서 선발된 인원(보통 3명)이 大學
의 中央代議機構(Zentrales Kollegialorgan)에
부의되어 여기에서 1명을 선출하고 州政府에 통
보하던 주 정부의 해당 장관(문화부, 교육부, 과
학문화부 등)이 이를 임명하게 되는 것이다. 이
러한 절차를 요약해 보면 다음과 같다.

① 총장은 大學 自體的으로 선출된다.

② 총장 선거는 사전에 공지되어 公開的으로
후보자를 모집하여야 한다.

③ 후보자들은 두 단계, 즉 1차 선발과 2차
선발의 과정을 거쳐서 총장으로 선출된다.

④ 州政府은 선출 과정에 하자가 없는 한 이
를 임명하여야 한다.

여기서 이것을 좀더 자세히 살펴 보기로 하
자. 핵심적인 문제는 1차 선발과 2차 선발의
기구가 어떻게 구성되느냐의 문제일 것이다. 1
차 선발을 담당하는 기구는 韓國大學의 敎員任
用時에 있는 스크린위원회(screen committee)
와 같은 역할을 하는데 이것은 성격상 小委員會
의 규모를 지닌다. 이 위원회(Ausschuß) 구성의
한 예를 Baden-Württemberg 州의 法律에서 보
면, 교수 6인, 학생 1인, 직원(연구직) 1인,
직원(비연구직) 1인 등으로 되어 있다.

委員會는 이 중에서 교수 1인을 委員長으로
선출하여 그의 주재 하에 총장 公揆 공모를 하며,
다음으로 지원자와 서류를 주 정부 교육부에 통
보하게 된다. 그후에는 교육부와 위원회 공동으
로 3인의 후보자를 선정하여 대학의 中央代議
機構(大學議會 혹은 大學委員會로 부를 수 있는)
에 최종 선출을 의뢰하게 되는 것이다. 결국 위
에서 본 Baden-Württemberg의 예에서는 교육
부 관리가 이 準備委員會에 공동으로 참여하는
생인데, 독일의 州 가운데 Rheinland-Pfalz,
Schleswig-Holstein 등은 이러한 모델을 택하고
있다. 그밖의 州에서는 1차 선출은 大學의 委
員會가 전담하며 주 정부는 이에 관여하지 못한
다. Baden-Württemberg와 같이 주 정부가 위
원회에 참여하는 것은 大學自治에 대한 侵害라
고 보는 견해가 있어서 이것은 중요한 쟁점이

되고 있다.

여기서 총장을 최종적으로 선출하게 되는 中
央代議機構의 성격과 구성에 대해서 살펴 보자.
이것은 獨逸 大學自治의 핵심적 내용이라고 할
수 있다. 이것을 가리켜 大議會(Großer Senat),
총회(Konvent) 혹은 평의회(Konzil)라고 부르
는데 이것은 결국 大學을 國家에 비유한다면 內
閣責任制 하에서의 의회와 같은 것이다.

그러나 독일 대학의 행정 체계가 내각제적 성
격을 갖는다는 것은 결코 아니다. 무엇보다도 일
단 선출된 총장은 투표에 의하여 퇴진당할 수 없
게 되어 있다. 즉, 大學議會는 총장의 선출권만
을 가지고 있는 셈이다. 따라서 이는 총장의 代
議機構에 대한 책임을 상당히 약화시키는 부분
이라고 할 수 있다. 총장에 대한 不信任投票나
退陣要求를 中央代議機構가 할 수는 있지만, 총
장은 이에 대해 법적으로 구속받지 않는 강한
위치를 차지하고 있다.

중앙대의기구는 대학에 존재하는 4개 집단,
즉 교수, 학생, 연구직 직원, 비연구직 직원으
로 구성된다. 이중 研究職員이라 함은 교수 신
분이 아닌 大學 내의 조교, 강사, 연구원들을
일컫는다.

韓國의 大學은 대체로 교수 집단 혹은 교수들
의 대의기구가 총·학장 선출이나 중요 학사 행
정에 대한 권한을 가지고 있다. 이와 대조적으
로 독일에서는 4者が 대학 구성원으로서 大學
의 合議體 혹은 代議機構에 참여하고 있다. 그
러나 여기에서 눈여겨 볼 사항이 하나 있다. 그
것은 이 4者が 표결에 있어서 同數로 참여하고
있지 않다는 사실이다. 중앙대의기구를 구성하
는 데 있어서 4者の 비율은 법률로 정한다. 또
한 사안에 따라서 별도의 대의기구를 구성함과
동시에 差別的 比率를 규정하고 있다. 총장 선
출의 경우에는 교수들에게 과반수 이상의 투표
권이 주어져 있다. 또한 교수 초빙의 경우에 委
員會의 과반수 찬성만 아니라 위원회에 참여한
교수들의 과반수 찬성이 필요하다.

따라서 特定事案(주로 학문적 전문 지식과 능
력이 요구되는 사안)에 관하여는 교수 집단의 승
인없이 他集團의 과반수 찬성은 두의미하게
되는 것이다. 따라서 학생, 직원, 강사 등에게

大學의 諸般事에 대하여 일정한 참여와 발언권이 허용되고 있으나, 이것은 기계적 同等이 아니라 차별적 권리가 인정되는 것이라고 할 수 있다. 따라서 독일의 大學自治에 있어서 교수의 권리는 특별한 존중을 받는다고 할 수 있다.

4. 問題點

大學 總長은 대학의 책임자로서 二重的 課題를 지니고 있다. 즉, 국가 기관 책임자로서의 의무를 지니는 동시에 자치 기구로서의 대학의 자율성과 이익을 대변하여야 한다.

이러한 독일 대학의 二重的 性格과 이에 따른 總長의 二重的 地位 혹은 課題는 총장 선출에 있어서도 국가와 대학 간의 複合的 作用을 불가피하게 하고 있다. 그러나 大學의 自治機構에 비하여 國家가 大學에 미칠 수 있는 영향력은 월등한 것이므로 총장의 위치는 國家와 大學 사이의 중립적인 것이 아니라 大學 自治機構의 입장에 위치하여야 할 것이다.

따라서 총장의 선출에 있어서 국가의 개입이 배제되어야 총장이 대학 자치 기구의 이해를 충실히 대변할 수 있을 것이다. 그런데 母法으로서의 HRG는 기본 원칙만 정해 놓고 구체적인 시행에 있어서는 각 州의 HG에 상당한 재량의 여지를 남기고 있다. 여기서 선출과 인준의 명확한 분리가 이루어지지 않고 때에 따라서는 國家가 선출 과정에서부터 개입하는 사례를 만들고 있다. 예컨대 Niedersachsen 州에서는 총장 후보의 公示 후 접수된 후보자의 자격을 교육부가 심사하여 總長選出準備委員會에 넘기고 있다. 따라서 國家는 총장 선출에 원천적으로 개입하

는 셈이다. 이러한 선출과정에서의 국가의 참여와 개입이 大學自治를 침해할 가능성에 대한 制度的 補完策이 이루어져야 한다고 본다.

한편, 選出準備委員會와 中央代議機構의 인원 구성이 압도적으로 교수에 유리하게 되어 있는 것은 教育主體 중 교수의 특별한 중요성을 감안한 것이라고 여겨지나, 과연 어떠한 비율이 大學 民主主義를 위하여 최선인가 하는 것은 변화하는 시대 여건 속에서 다시 한번 반성해 볼 여지가 있다고 본다.

마지막으로 일단 선출된 총장에 대해서는 大學 自治機構가 효율적인 제어 수단을 가지고 있지 못한 것이 또하나의 문제점으로 지적될 수 있겠다. 즉, 총장의 關료화를 조강할 수 있는 制度上的 問題點으로 남는다고 하겠다. 선출권뿐 아니라 소환권까지를 自治代議機構가 보유하고 있어야만 견제와 균형의 民主主義 原則이 유지된다고 보기 때문이다.

향후 韓國에서도 教育의 公共化가 제기될 것으로 여겨진다. 특히, 私立學校의 財政이 문제화될 때 이 논의는 더욱 활성화되리라 본다. 이때에 교육 기관이 公共化됨과 동시에 國家로부터 自律性和 自治를 보장받는 방안에 관한 논의가 전개될 터인데, 獨逸 大學의 自治制度는 이러한 점에서 좋은 사례를 보여준다고 할 것이다. 이 제도가 갖고 있는 특성 가운데 우리 現實에의 適合性을 연구·검토하는 것은 중요한 의의를 지닌다고 생각한다.

끝으로 자료를 제공해 준 본교 독문과 객원 교수인 prof. Dr. Hans-Walter와 그의 親友 B Stewens께 감사드린다. ■