

대학의 自律性과 教授停年保障制

崔 甲 壽

(서울大 西洋史學科)

대학은 교육공무원임용에 관한 施行細則에서 교수의 신분보장만을 강조함으로써 ‘集團利己主義’의 속성을 여실히 드러낸 것인가? 이러한 물음은 教育公務員任用令을 둘러싼 그간의 논의, 특히 교육부의 보도자료와 대학의 시행세칙에 대한 면밀한 상호검토가 요구된다. 교원임용의 문제는 大學의 自律性을 가늠하는 핵심사안인 만큼, 學園의 民主化라는 시대적 과제와 관련하여 그에 대한 점검이 매우 절실한 시점이다.

1

지난 2월 중순경 주요 일간지에는 敎員任用에 관한 문제를 둘러싸고 “교육부와 대학 간에 적지 않은 신경전이 벌어지고 있다”는 내용의 기사가 실린 바 있다. 이 기사는 각 국·공립대학이 새로 마련한 大學 自體의 人事規定에 대한 교육부의 견해와 그에 대한 대학 측의 반론을 함께 소개하고는 있지만, 주로 교육부의 報道資料에 의존하였던 만큼 문제의 발단이 대학에 있다는 인상을 주기에 충분하였다. 즉, 대학은 교육공무원 임용에 관한 施行細則에서 교수의 신분보장만을 강조함으로써 ‘집단이기주의’의 속성을 여실히 드러내었다는 것이다.

과연 그러한가? 그 시행세칙은 ‘교육부가 달

하는 “교수들의 연구의욕 고취와 자질향상이라는 애초 법령 개정의 취지를 외면한” 것인가? 이러한 물음은 당연히게도 ‘교육공무원임용령’(이하 임용령)을 둘러싼 그간의 논의, 특히 교육부의 보도자료와 대학의 시행세칙에 대한 면밀한 상호검토를 요구한다.

아울러 이 기회를 빌어 임용령이 지닌 문제점을 지적하고 대학의 인사제도, 특히 바뀐 임용령이 새로이 채택한 ‘敎員停年保障制’의 운용에 관한 문제를 대학 및 학계의 현실과 관련지어 살펴보았으면 한다.

교원임용의 문제는 대학의 自律性을 가늠하는 핵심적인 사안인 만큼, 學園의 民主化라는 시대적 과제와 관련하여 그에 대한 검토는 매우 긴요하다고 여겨진다.

먼저 停年保障制라는 새로운 제도가 나타나게 된 배경을 살펴보자. 주지하다시피 그간 교원임용의 기본골격을 이루어 온 것은 ‘教授再任用制’였다. 維新政權은 1970년대 중반에 교수의 자질을 높이고 학문풍토를 진작한다는 명분 아래 교육공무원법 제11조 3항과 5항, 그리고 사립학교법 제53조 2항에 대학교원의 期間制 任用을 규정하는 조항을 삽입하여 모든 대학교수를 정기적으로 심사하는 재임용제를 도입하였다. 당시 재임용제가 야기할 부작용은 이미 예견된 터였으며, 과연 재임용제는 애초의 취지와는 달리 國家權力의 非民主性, 私學財團의 專橫·非理를 비판한 양심적인 교수들을 재임용에서 빈번하게 탈락시킴으로써 대학의 자율성을 침해하고 교수의 신분을 위협하는 대표적인 毒素條項으로 널리 간주되었다. 따라서 교수재임용제의 전면적인 철폐는 언제나 민주화가 요구하는 惡法改正의 중요한 일부였으며, 사실상 그것은 전국민적인 합의사항이었다. 1987년말 대통령선거 당시 노태우 후보가 교수재임용제의 폐지를 選舉公約의 하나로 제시했던 것도 그러한 여론을 의면할 수 없었기 때문이다.

실제로 '87년의 민주화 분위기 속에서 이미 상당수 대학은 교육공무원법이나 사립학교법의 규정과는 관계없이 재임용제를 백지화하고 있었던 만큼, 법개정이라는 새로운 제도를 요청하는 것이라기보다는 새로운 관례에 법적 현실의 자격을 부여하는 의미를 갖는 정도였다. 하지만 정작 이루어진 개정의 내용은 딱 실망적이었다. 1991년 3월 8일자로 국회를 통과한 교육공무원법의 개정안은 “교수 및 부교수 : 6~10년, 조교수 및 전임강사 : 2~3년, 조교 : 1년”으로 되어 있던 임용기간에 대한 종전의 규정을, “대학교원의 임용기간을 大統領令으로 정하도록 한다”고 바꾸어 놓았을 뿐이기 때문이다. 바뀐 대통령령의 내용을 보기 전에 이것 자체만으로는 과연 법개정이 기막인지 또는 개정인지를 판별하기 어렵고, 그 점에서 이것은 실망적이기는 하되 결코 절망적인 것은 아니라고 할 수 있다. 그

러나 교수재임용제라는 악명높은 조항이 원천적으로 폐기되지 않은 채, 교수의 신분에 관한 규정의 법적 지위가 法律에서 命令으로 강등된 것은 정부의 개혁의지를 의심하기에 족하였다. 즉, 교수의 신분에 직접 관련된 조항이 국무회의의 의결에 의해 얼마든지 바뀔 수 있는 施行令에서 규정된다는 사실은 오히려 개정 이전의 상태에서 후퇴한 것이라고도 볼 수 있는 것이다.

그러한 우려는 곧 현실로 나타났다. 왜냐하면 교육부가 大學教育審議會의 심의를 거쳐 5월 28일에 확정하고 6월 13일에 입법예고한 개정안은 대학의 자율화와 민주화를 저해하는 조항들을 포함하고 있기 때문이었다. 그 표현의 용의 주도함을 되살리자는 뜻에서 핵심적인 귀결을 직접 인용해 보자. 먼저 개정령 안은 재임용제를 폐지하기는커녕 사실상 더욱 강화하고 있다. 대학교원의 임용기간을 규정한 제5조의 2의 제1항 내용은 다음과 같다. “1. 교수 및 부교수는 정년에 달할 때까지 임용한다. 다만, 부교수에 대해서는 당해대학의 장의 제청에 따라 6년 내지 10년의 범위 내에서 기간을 정하여 임용할 수 있다. 2. 당해대학에 근무하지 아니하는 자로서 교수 또는 정년이 보장되는 부교수로 신규 채용되는 경우 3년의 범위 내에서 기간을 정하여 임용할 수 있다. 3. 조교수 이하의 교원은 다음과 같이 임용권자가 임용기간을 정하여 임용한다...” 일견해서는 무슨 뜻인지 파악하기 어려울 것이다. 부교수의 경우, 정년을 보장한다고 하면서도 기간을 정하여 임용한다고 하니 이는 形容矛盾이 아닌가? 하지만 그 진의는 이러하다. 즉, 부교수 역시 재임용의 대상이며 그 점에서 조교수와 조금도 다를 바 없다. 그러나 재임용 대상 여부의 결정권자가 “당해대학의 장”인 만큼 교육부의 입장에서 보던 부교수의 정년은 보장되고 있는 셈이다. 게다가 대학의 자율권도 보장되니 그야말로 一石二鳥인 것이다. 그렇다고 교수란 직위도 안심할 수만은 없다. 교수가 되기까지 여러 차례의 관문을 통과하게 되거나와 신규 채용되어 그 정체를 알기 어려운 경우를 대비하여 3년의 범위 내에서 재임용한다는 단서 조항을 준비하고 있는 것이다. 위의 해석이 지나치게 악의적이라고 여길 수 있다. 하지만 재

1항에 자의적인 해석의 여지가 있다면, 그것만으로도 그간 제기된 교수들의 修正 要求는 충분히 정당화될 수 있는 것이다.

개정령 안이 改惡임은 教授 및 副教授의 停年 保障 審査制의 도입에서 보다 명확히 드러난다. 제5조의 2의 제2항과 제5조의 3의 제1, 3항의 내용은 다음과 같다. “② 제1항 제1호의 규정에 의하여 정년에 달할 때까지 임용되는 교원의 정수는 교육부장관이 배정한 정원의 범위 내에서 당해대학이 정한다.” “① 제5조의 2 제1항에 따라 정년까지 임용되는 교원을 심사하기 위하여 대학에 停年保障教員審査委員會를 둔다. ③ 제1항의 정년보장교원심사위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 당해대학의 장이 정한다.” 여기서도 어김없이 대학의 자율성이 관철된다. “당해대학”과 “당해대학의 장”이 “정한다”는 것이다. 그러나 핵심은 교육부장관이 배정하는 정원의 수에 있다. 이는 마치 國家와 市民社會의 관계에 비견할 만하다. 시민사회의 자율성은 보장되지만 그것은 국가가 정해준 테두리 내에서 그러한 것이다. 그리고 시민사회는 국가의 分割統治가 관철되는 場인 것이다. 부교수와 조교수는 재임용이라는 관문 이외에도 자율적인 인격체인 교수가 되기까지 定員制의 장벽을 돌파해야 하며 그 정원제는 人事委員會와 정년보장교원심사위원회라는 이중의 보호막을 지닌다. 그렇다고 현 교수의 既得權이 완벽하게 보호받는 것도 아니다. 왜냐하면 제5조의 3의 제1항은 적어도 교수에 대한 재임용제는 폐지하되 현재 교수와 부교수 전원을 대상으로 최종적으로 임용여부를 심사하려는 의도를 갖고 있기 때문이다. 또한 아래와 같은 ‘附則’의 규정에 따르면 정년보정의 대상이 되는 현직 교수나 부교수는 임용령의 公布와 동시에 일괄적으로 정년이 보장되는 것이 아니라 기존의 재임용기간이 만료되는 순서에 따라 심사의 대상이 되는 것이다. “② 종전의 규정에 의하여 임용된 대학교원으로서 1992년 2월 말일까지 그 임용기간이 만료되지 아니하는 대학교원은 종전의 규정에 의하여 임용된 기간이 만료될 때까지 임용된 것으로 본다.” 그렇다면 혹자는 1992년 4월 1일자로 38세의 젊은 나이에 조교수에서 부교수로 승

진하여 정년을 보장받는가 하면, 어떤 이는 환갑이 넘는 나이에 불구하고 1998년 9월 1일이 되어야 정년보장을 받는 희한한 사태가 얼마든지 벌어질 수 있다. 심지어 만약 당해대학 현직 교수의 수가 교육부장관이 배정한 것보다 많을 경우, 일부 교수는 ‘降任’될 수도 있는 것이다. 이 용어는 실제 제5조의 2의 제3항에서 발견된다. 결국 교육부는 정원제의 요충을 장악하면서도 그 시행의 부작용에 대한 부담은 대학에 떠넘길 수 있는 장치를 확보한 셈이다. 이러한 제도가 대학사회에 끼칠 악영향은 재임용제의 그것을 능가할 것이다. 왜냐하면 재임용제가 기본적으로 정부와 대학사회의 갈등을 야기할 수 있다면, 정원제는 대학사회 자체를 ‘輕蔑의 瀑布’로 만들 가능성이 농후하기 때문이다.

이렇듯 교육부의 개정령 안은 대학의 자율성을 보장하기보다는 대학사회를 분열시키고 대학교원을 옥조일 수 있는 가능성을 다분히 내포하였다. 더욱이 국·공립대학에만 적용되는 교육공무원법과 그 임용령이 언제나 사립학교법에 準用되어 왔던 관례에 비추어 볼 때, 그것이 전반적으로 교육환경이 보다 열악한 사립대학에 미칠 결과는 참으로 감당하기 어려운 것이었다. 이리하여 관련단체인 전국국립대학교 교수협의회 회장단회의, 전국사립대학 교수협의회연합회, 민주화를 위한 전국교수협의회는 ‘교육공무원임용령 개정안 및 사립학교법 全面改正을 위한 共同對策協議會’를 결성하고 교육공무원의 신분은 시행령이 아닌 법률로써 보장할 것, 교수재임용제의 전면 철폐 및 현직 교수에 대한 정년보장교원심사제의 철폐, 교육부장관의 총정원배정을 통한 직급별정원제의 철폐 등을 교육부에 촉구하였다.

그러한 반발이 주효했는지는 몰라도 교육부는 임법에코한 개정안 가운데 정원배정권에 관한 조항은 “정년까지 임용되는 교원의 정수는 당해대학의 교원정원 범위 내에서 당해 대학의 장이 정한다”(제5조의 4의 4항)로 바꾸어 국무회의에 상정하였고, 그것은 8월 8일에 대통령령으로 확정되었다. 사실상 그러한 수정은 대학의 자율성 보장이라는 명분에 대한 최소한의 예의표시라고 할 수 있다. 이제 남은 절차는 각 대학이

바뀐 시행령에 따라 자체의 인사시행규칙을 늘어 고치는 일이었다. 개정안 가운데 교원임용에 관한 조항은 [1992년 3월 1일부터 시행한다고 부칙에 규정되었기 때문에 각 대학은 입시로 바뀐 중에도 늦어도 1월까지 그 내용을 교육부에 보고해야 했으며, 교육부는 보도자료를 통해 대학 자체의 인사규정에 대한 검토결과를 발표하게 된 것이다.

3

이처럼 대학의 인사관계 시행세칙은 그야말로 대학이 자율적으로 마련한 것이 아니라 개정된 임용령에 따른 것으로서, 실제로는 교육부의 의지의 산물인 것이다. 그런데 그 시행안을 교육부는 ‘집단이기주의’의 표출로 몰아치고 있는 것이다. 그렇다면 교육부가 제시하고 있는 그 근거는 무엇인가? 먼저 그것을 보도자료를 통해 확인해 보자.

‘教育公務員任用令 改正에 따른 大學自體 人事規定 關聯事項 檢討’라는 제목이 붙은 보도자료는 우선 임용령의 개정이 “대학교육의 질을 향상시키고 대학의 자율성과 다양성을 확대한다는 기본방향”에 따라 이루어졌다고 전제하고, 각 대학의 인사규정을 검토한 결과 그것이 정년보장제라는 새로운 제도의 채택 취지에 어긋난다고 지적하였다. 즉, “정년보장교원임용제의 채택은 연구실적 및 강의능력 등 대학교수로서의 자질을 갖춘 자에 대하여 신분상 안정성을 신장하여 줌으로써 연구와 교육에 전념할 수 있도록 하고, 또한 정년보장교원이 되기 위하여 교원간 경쟁을 유도하여 연구의욕 고취와 자질 향상을 할 수 있도록 한 제도이므로” “대학은 정년보장교원의 정수를 적정한 수준으로 정하여 엄정한 심사를 거쳐 정년보장하도록 자체 인사규정을 정하여야 함에도” 불구하고 새 인사규정은 “교원 간의 발전적 경쟁을 유도할 수 없게 되어 정년보장제의 채택 취지인 교수 연구의욕 고취 및 자질 향상과 부합되지 않는 측면이” 있다는 것이다.

한국 대학교육의 장래를 걱정하는 교육부의 충정을 닦할 생각은 없다. 게다가 그것은 의당 교육부의 몫이다. 하지만 그 점과 과연 교육부의

우려가 타당한 것인지는 별개의 문제이다. 교육부가 대학인사규정의 문제점으로 구체적으로 적시하고 있는 것은 다음의 두 가지이다. 하나는 “대부분의 대학이 정년보장교원의 정수를 현재의 교수 및 부교수 수보다 上向 策定하고” 있다는 것이고, 다른 하나는 거의 “모든 대학이 教授, 副教授 모두를 停年保障하고” 있다는 점이다. 그런데 임용령의 내용과 견주어 볼 때, 교육부의 그러한 문제제기에 우리는 그저 어안이 병병할 뿐이다. 왜냐하면 교육부가 말하는 그 두 가지 문제점 가운데 어느 하나도 임용령이 정한 테두리를 벗어나 있지 않기 때문이다. 그도 그럴 것이 전술했듯이 그 인사규정이라는 것이 각 대학이 자율로 정한 것이 아니라 上位法인 임용령의 개정에 따른 要式的인 後續措置에 불과한 것이기 때문이다.

문제시되고 있는 인사규정과 관련된 임용령의 조항을 한번 더 직접 인용해 보자. “정년까지 임용되는 교원의 정수는 당해 대학의 교원 정원의 범위 내에서 당해 대학의 장이 정한다.” “교수 및 부교수는…정년까지 임용한다.” “부교수에 대해서는…당해 대학의 장이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 임용할 수 있다.” 바로 이 조항들에 의거하여 이를테면 서울대학교는 정년보장교원의 수를 전체 정원의 100분의 90 이내로 하고 교수 및 부교수를 정년까지 임용한다고 할 수 있었던 것이다. 그런데 임용령의 개정취지가 대학의 自律性과 多樣性의 확대에 있다고 명시한 교육부가 “당해 대학의 장이 정한” 그러한 인사규정을 集團的 利己主義의 산물이라고 매도하고 있는 것이다. 그야말로 병주고 약주는 격이다. 사실상 인사규정을 문제삼는 교육부의 행위는 결국은 그럴 가능성을 허용하고 있는, 그것도 교육부 자신이 마련한 임용령 자체를 문제삼는 행위이며, 이는 명백한 自家撞着이다.

이렇게 이런 自己否定이 가능하게 되었을까? 이는 이른바 임용령의 개정이 교육부가 보도자료에서 강변하듯이 대학교육의 정상화를 위해 이루어졌다기보다는, 유신정권 이래 독재정권의 대표적 학원탄압의 도구였던 교수제임용제가 폐지되어야 한다는 전국민적 합의를 현 정권이 위태할 수 없었던 사정으로 말미암은 결과가 아닌가

여겨진다. 즉, 새로운 임용령은 형식적인 민주화가 불가피하였던 상황에서 ‘해당 대학의 장’으로 상징되는 대학의 자율성이라는 이름 아래 재임용제를 운운시키려는 교묘한 장치라고 볼 수 있는 것이다.

하지만 대학사회의 여론을 의식하지 않을 수 없는 각 대학이 그러한 임용령을 最大綱領적으로 해석하여 인사규정에 반영하자, 교육부는 위국대학의 예까지 들먹이면서 각 대학에 停年保障敎員의 定數策定 제고와 副敎授의 再任用對象化를 요구하는 등 자신이 작성한 임용령의 태두리를 스스로 부정하는 보도자료를 발표하기에 이른 것이다. 그리고 바로 여기에 교육부가 보도자료를 배포한 진의가 숨어 있다. 각 대학의 인사규정이 임용령의 태두리를 벗어난 것이 아님에도 불구하고 교육부가 “앞으로 대학이 스스로 교육공무원임용령 제정의 취지와 부합되게 대학발전을 지향하는 자체 인사제도를 대학실정에 맞게 발전시켜 나가도록 유도”하겠다는 진정한 의도는 기실 재임용제를 조교수 이외에 부교수에게도 적용하고 정년보장교원의 정수를 과소책정케 함으로써 재임용대상자의 수를 최대한 부풀리도록 하겠다는 것이요, 이는 여전히 교육부가 임용령을 대학에 대한 統制의 한 방편으로 간주하고 있다는 증거이다.

4

물론 대학의 연구 및 인사풍토와 관련하여 현재 문제가 있음을 부정하려는 것은 결코 아니다. 그러나 그것이 새로운 형태의 재임용제를 통해 극복될 수 있다는 교육부의 주장은 과거의 경험에 비취볼 때 語不成就이다. 과연 그간 재임용에서 탈락한 교수 가운데 참으로 “연구실적 및 전문영역의 학술활동”이 미진한 결과로 말미암은 이가 얼마였던지 묻고 싶다. 교수재임용제의 취지가 아무리 좋다고 하더라도 그간의 경험은 그것의 존재이유를 단연코 거부한다. 그렇다면 유일한 대안은 停年保障制의 即刻의이고 全面的인 實施이다. 이 경우에 정년보장교원의 정수를 정하여 대학의 인사구조를 피라미트화하려는 발상법은 대학의 실상을 무시하는 소치라 여겨진다.

대학에 전임으로 발령을 받기만 하던 자동승진되는 것이 연구나 교육의 분위기를 안일하게 만들 우려가 있다는 판단이 전혀 근거없는 것은 아니지만, 대학교원의 人事構造는 일반사회의 그것과 기본적으로 다르다. 전임교원은 직급의 차이만 있을 뿐 모두 독자적인 연구와 교육의 주체이며, 더욱이 대학교원의 職業安定性이라는 현실적인 측면을 전혀 무시할 수는 없는 것이다. 만약 정년보장임용대상자를 애초부터 소수로 책정하는 것은 오히려 안정된 연구와 교육의 분위기를 해쳐 원래 의도했던 바와는 다른 역효과를 낼 수 있으며, 그렇다면 교수직은 아마도 가장 위험한 직종의 하나가 될 것임이 明若觀火하다.

현재 정년보장대상자의 심사기준은 대체로 다음의 세 가지 사항이다: “① 연구실적 및 전문영역의 학술활동, ② 학생의 교수 및 생활지도에 대한 능력과 실적, ③ 교육관계법령의 준수, 기타 전임교수로서의 품위 유지”. 이 가운데 가장 중요한 것은 보도자료도 인정하고 있듯이 첫 번째 기준이다. 그간의 경험에 비추어 볼 때, 두 번째 기준은 신중하게 적용되어야 하며, 그것도 오직 동료교수들에 의하여 판단되어야 한다. 첫 번째 기준의 경우, 판단의 주체는 大學 및 學界일 수밖에 없다. 그렇다면 이는 곧 정년보장제가 그 취지에 맞게 기능하기 위해서는 대학이나 학계의 학문적 풍토의 진작이 같이 고려되어야 함을 뜻한다. 교수들의 개인적인 연구능력은 실상 도서관이나 대학당국의 지원체제 등 制度的 裝置와 밀접하게 연결되어 있는 것이다. 제도적인 장치는 후진적이고 개선이 안 되는 데도 연구자의 개인적인 노력만을 촉구하는 것은 대학사회를 원자화시키는 결과를 초래할 뿐이다. 따라서 교수들의 연구성과를 추적할 수 있는 硏究 및 敎育基盤의 造成이 필요한 것이다.

하물며 대학당국이나 교육부가 뒷전에서 교수의 연구능력을 평가한다는 것은 바람직하지 않을 뿐만 아니라 가능하지도 않다. 현재 인사위원회 심사도 형식상으로는 대학본부와 단과대학이 하고 있지만, 전문성의 문제 때문에 사실상은 각 과의 동료교수들이 평가할 수밖에 없는 실정인 것이다. 이러한 평가방법이 과연 가장 공정한 것인가 하는 점에 의의가 있을 수 있지만,

다른 代案이 없는 셈이다. 이 점에서 중요한 것은 學界가 自律的 評價의 主體가 될 수 있는 條件의 造成이다. 教育部가 眞正으로 學問의 발전을 통해 大學敎育의 質을 높이고자 한다면, 외부에서 여러 제도적 장치를 통해 大學사회를 통제하려는 權威主義的 態度를 清算하고 大學과 학계가 자율적인 주체가 될 수 있는 여건을 조성

하는 데 힘써야 할 것이다. 大學에 있어서 學問과 敎育의 발전은 오직 大學구성원의 자주적 선택과 판단에 의해서만 가능하며, 그것이 보장될 때 敎수의 채용, 승진, 경년보장 등 人事規制가 說得力을 갖고 執行될 수 있는 것이다. 사실상 바로 이 점에서 政府의 役割은 중요하며, 그것이 또한 教育部의 存在理由이기도 하다. ■

<投稿案內>

『大學敎育』 제59호에 게재할 原稿를 다음과 같이 公募합니다.

1. 內 容—大學敎育에 관련된 論說, 大學에서의 研究·敎授 및 社會奉仕 활동 중에서 大學 社會에 시사를 줄 수 있는 主題에 관한 논의, 각 學科의 敎育과정이나 敎수·학습 活動 등에 있어서의 문제점과 그 개선 方案에 관한 논의, 外國에서의 研究 동향 소개, 本분에 게재된 글에 대한 反論 원고 등으로 다음에 해당하는 글

① 論 壇 ② 敎授談論 ③ 學科別 敎育課題

2. 枚 數—200자 원고지 35매, 45매 또는 55매(②는 20매 또는 25매)
3. 期 限—1992년 7월 20일
4. 稿 料—매당 3,000원(채택된 원고에 한함)
5. 提出處—서울 영등포구 여의도동 27-2 韓國大學敎育協議會(150-742)
(TEL 783-3891, 780-7942, FAX 780-8311)
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 게재하며, 원고는 돌려드리지 않습니다.