

# 大學 總長直選制의 문제점과 개선방향

崔 淙 旭

(國民大·哲學)

---

총장직선제는 정부 또는 재단의 횡포를 방지하는 유력한 제도적 장치이며, 학교발전을 위한 교수들의 다양한 의견 수렴, 학내 민주화의 신장 등 많은 장점들을 지니고 있다. 그러나 제도 운영과정에서 학연·지연·인연과 같은 非合理的 慣行 때문에 문제가 되고 있다. 총장직선제는 대학사회의 合理性 회복이라는 관점에서 재검토될 필요가 있다.

---

려고 한다.

## 1. 머리말

총장직선제에 대한 논의가 분분하다. 요즘 들어 이 제도에 반대하는 사람들의 목소리가 점점 높아가고 있다. 이러한 추세는 연세대 교수평의회가 실시한 설문조사 결과와도 대충 일치한다. 연세대의 설문조사 결과에 따르면 현행 총장직선제에 반대하는 사람이 41.5%, 찬성이 35.9%로 일단 반대가 찬성보다 많다. 그리고 현 제도의 개선을 주장하는 사람들도 22.6%에 달한다. 이것은 현재와 같은 총장직선제는 문제가 많기 때문에 개선이 시급하다는 주장이다. 이 조사에 따르면 결국 반대와 개선을 합한 64.1%의 교수들이 현행 교수직선제에 불만을 갖고 있다는 결론이다. 여기서는 총장직선제가 가지고 있는 문제점들이 무엇이며 또 어떤 방향으로 개선하는 것이 바람직한 방안인가를 간략하게나마 살펴보

## 2. 直選制의 問題點

총장직선제를 치르면서 여러 가지 부작용들을 경험한 것이 사실이다. 물론 이것은 전적으로 교수들 자신의 책임이다. 한마디로 말하자면 대학사회가 합리적이지 못할 뿐만 아니라 교수들 자신이 합리적으로 사고하며 행동하지 못한다는 현실을 반영한다. 무엇보다 이성적이고 합리적이어야 할 대학사회가 현실적으로는 그렇지 못하다는 것이 대학사회가 안고 있는 모순이다. 그렇다고 해서 대학사회가 원색적인 인신공격과 금권이 난무하는 일반 정치판과 똑같다는 얘기는 아니다. 그래도 대학에서는 아직까지 명분이나 지성이 그런대로 유지되고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 총장 선거과정과 그에 따르는 부

작용들은 그냥 덮어두고 쉬쉬하며 지나칠 수만은 없다고 본다. 오히려 이러한 문제점들을 들추어내어 공개적으로 문제 삼음으로써 문제해결의 실마리를 찾을 수 있고 또 대학사회를 합리화·자율화 그리고 민주화하는 데 도움이 되리라 생각한다.

총장직선제가 안고 있는 첫번째 문제점은 교수간의 심각한 派閥 造成이다. 파벌의 조성이 총장직선제 때문에 생긴 것은 아니다. 그 이전부터 파벌은 각 대학에 존재하고 있었다. 그런데 문제는 총장직선제가 실시되면서부터 교수들 사이의 파벌이 약화된 것이 아니라 오히려 그 역으로 더 조장되고 심화되었다는 것이다. 학연과 지연 그리고 인연에 따른 폐해가 대학사회에서도 심각하다. 신입교수 채용에 늘 시비가 따르는 것이 바로 학연·지연 등의 문제이다. 파벌도 이러한 학연·지연·인연 등에 근거하고 있다. 왜냐하면 파벌의 형성은 대체로 신입교수 채용시부터 시작되기 때문이다. 요즘 박사학위 소지자들의 공급은 과잉인 데 반하여 대학의 수요는 엄청나게 모자란다. 따라서 채용에 따른 경쟁은 극심하다. 그런데 우리나라 대학의 공채에서는 실력보다 사실 畛의 인화단결을 더 중요시하는 경향이 많다. 이 人和畛結의 이태올로기가 대학 신입교수 선발의 합리성과 공정성을 무력하게 만든다. 학연과 지연 그리고 개인적인 친소관계가 결정적인 작용을 한다. 고등학교, 대학 선·후배의 학연관계, 호남이나 영남이나 아니면 소위 TK 나에 따른 지연관계와 재단이나 대학의 보직인사 혹은 유력인사와의 개인적인 인간관계가 신입교수 채용에 결정적으로 영향을 미친다. 따라서 공채시 이러한 관계에서 도움을 얻은 사람들이 기존관계망에 새롭게 편입된다는 것은 너무나 자연스러운 일이다. 신입교수는 학교사정이나 총장후보에 대해서도 잘 모른다. 그래서 그들은 총장후보들에 대한 정보를 대체로 합리적인 과정보다는 학연과 지연 같은 통로를 통해서 접하게 되고, 이러한 과정 속에서 기존의 파벌관계에 자연스럽게 귀속하게 된다. 총장후보가 어느 대학출신, 어느 지방출신이며 무슨 대학 소속이냐에 따라 지지하기도 하고 반대하기도 한다. 쉽게 말하면 후보의 선택이 합리적

인 동기가 아니라 전근대적이고 개인적인 동기에 의해 결정된다는 데 총장직선제의 심각한 문제가 있다는 말이다. 이러한 상황에서는 직선총장제가 대학내의 인화단결이 아니라 불화와 갈등만을 양산할 수 있는 위험성이 다분하다.

둘째는 총장직선제가 후보들 사이에 競爭을 過熱시켜 상대방 후보에 대한 인신공격과 비방을 불러일으키는 사례가 많다는 점이다. 이러한 문제점은 학연·지연 등과 같은 파벌의 문제와도 직접적인 관계가 있다. 해묵은 감정들이 농축된 파벌들의 이해관계가 총장직을 두고 침에 하게 대립되기 때문에 상대방에 대한 비방과 인신공격은 어찌면 피할 수 없는 일일지도 모른다. 대학교수들이라고 해서 聖人도 아니고 도덕군자도 아니기 때문에 그런 현상들도 물론 자연스럽게 보일 수도 있다. 하지만 틈만 있으면 인화단결을 강조하는 교수들이 서로 얼굴을 붉히면서 상대방을 비방하는지 이해할 수가 없다. 또 그들의 사적인 이해관계가 아니라 대학의 발전이 진정 중요한 과제라면 총장후보들 사이의 공약에 대한 객관적인 평가와 비판이 앞서야 하고 인신공격과 같은 행동들은 자제되어야 마땅하다. 감정보다는 냉정한 이성이 존중되어야 함에도 불구하고 직선제에는 오히려 그 반대현상이 지배적이다. 또 이러한 경쟁과열과 맞물려 있는 것이 실현 불가능한 공약남발과 항응제공에 의한 선거분위기의 혼탁문제이다. 선거의 과열은 후보자들 사이에 '우선 당선되고 보자'는 심리를 야기한다. 이러한 심리적 상태는 표만을 의식하여 임기 동안에 도저히 실현할 수 없는 공약들을 남발하게 만든다. 동시에 이것은 항응제공과 같은 물량공세로 연결되어 과도한 선거비용을 지출케 하고 결국 깨끗한 선거 자체를 어렵게 만든다. 이처럼 상대방에 대한 인신공격, 공약남발, 공명선거의 저해와 같은 사건들은 선거 뒤에도 심각한 후유증을 남겨 학교 분위기를 더욱 더 악화시킬 위험성이 높다.

직선제가 내포하고 있는 세번째 문제는 사립대학의 경우 재단측과 교수측 사이의 葛藤을 深化시킬 위험성이 높다는 점이다. 재단측은 총장직선제가 재단의 고유한 총장인사권을 침해하는 제도라고 생각한다. 한 걸음 더 나아가서, 만약

재단에 비판적인 교수가 선출될 경우 이것을 재단에 대한 정면 도전으로 여기는 경향이 있다. 이러한 사태가 발생하면 財團은 학교에 대한 투자를 소홀히 하거나 무관심하게 되고 이것은 결국 학교발전에 중대한 장애요인으로 등장하게 되는 모순을 야기시킨다. 이처럼 재단측과 총장측 사이에 갈등과 불화가 심화되면 교수들도 소위 '재단파'와 '총장파'로 분열되고 이러한 갈등은 사사건건 학사문제에 대한 심각한 마찰로 발전·표면화된다. 재단측 교수들이 총장임명권을 재단에 위임하자고 하면, 총장측 교수들은 그 부당성을 들어 비난한다. 이러한 갈등 때문에 학교의 내실화와 발전은 어렵게 되고 분위기만 더욱 나빠지는 악순환만 되풀이된다. 학생들을 비롯한 다수의 사람들이 그러한 갈등의 직접적인 피해자가 된다.

이상에서 거칠게나마 총장직선제가 안고 있는 몇 가지 문제점들을 간단히 살펴보았다. 따라서 만약 현행 제도가 개선되어야 한다면 당연히 이러한 문제점들이 해소되는 방향에서 논의될 필요가 있다.

### 3. 改善方向

개선문제를 잠깐 뒤로 미루고, 먼저 총장직선제를 폐지하자는 의견에 대해 살펴보기로 하자. 直選制 廢止를 주장하는 사람들의 논리는 대총 총장임명권은 재단 교유의 사항이기 때문에 재단에 다시 돌려주어야 한다는 것이다. 하지만 이러한 주장은 자칫하면 왜 총장직선제가 도입되었는가 하는 그 당시의 근원적인 물음에 대한 문제의식 자체를 무시할 위험성이 많다. 단, 이 주장은 대다수의 교수들이 學校財團이 매우 합리적이라는 사실을 자발적으로 인정할 때에만 비로소 그 설득력을 가질 수 있다. 그러나 우리나라 대학처럼 재단에 의한 교권침해가 동반사로 발생하고 있는 상태에서 무조건 재단에 총장선출권을 전적으로 일임하자는 주장에는 분명히 문제가 있다. 재단의 비리를 [폭로하고 비판하는 교수들이 재단의 자의적인 해석에 따라 책임음에서 탈락하는 경우를 우리는 수없이 많이 보고 경험해 왔다. 또 권위주의적 정부를 비

관한 교수들도 재단에 의하여 해직당했다. 이처럼 학문의적인 일들을 통해 교수들이 해직당하는 불상사를 막고 재단의 자의적인 전횡으로부터 敎權을 保護하기 위한 목적으로 도입된 제도가 바로 총장직선제라고 본다. 그런데 이러한 재단에 의한 자의적인 비합리성이 거의 개선되지도 않은 상황에서 단지 문제점이 많다는 이유만으로 이 제도 자체를 반대하는 것은 무책임한 태도라고 비판받을 수 있다. 동시에 이러한 주장은 직선제가 가지고 있는 장점들을 도외시키고 그 단점만을 부각시키는 일면성을 가지고 있다는 비난을 피할 수도 없다.

이처럼 총장직선제는 비합리적인 재단의 횡포를 방지하는 유력한 제도적 장치이기도 하지만 그 외에도 학교발전을 위한 교수들의 다양한 의견수렴; 교수들의 학교에 대한 관심유발, 학내 민주화의 신장 등 많은 장점들도 가지고 있다. 따라서 필자는 직선제를 폐지시킬 것이 아니라 개선이라는 방향에서 재검토할 필요가 있다고 본다.

문제는 어떤 방향으로 총장직선제를 보완·개선하느냐 하는 점이다. 그러나 이러한 보완과 개선도 앞에서 지적한 문제점들을 해소하는 방향에서 마땅히 이루어져야 한다. 하지만 무엇보다 더 중요한 사실은 대학인들 스스로 合理性에 대한 의지 없이는 어떠한 것도 불가능하다는 점이다. 아무리 좋은 제도를 만들어 놓아도 정작 그 제도를 운용하는 주체자들 스스로가 이성적이고 합리적이지 못할 경우 그 제도도 무력화되고 만다. 물론 이 경우 그 역의 주장도 타당하다. 즉, 교수들도 불완전한 인간이기 때문에 합리적인 제도가 먼저 마련되어야 비합리성이 시정될 수 있다는 주장도 당연한 것이다. 하지만 우리의 경우에는 대학인들 스스로가 비합리적이라는 데 더 심각한 문제가 있다고 본다. 대학도 개혁이 필요하다. 그것은 대학과 대학인들이 합리적이어야 한다는 것을 전제할 뿐만 아니라 동시에 그것을 요구하기도 한다. 모더니즘이 어떻게 포스트모더니즘이 어찌니 때들면서도 정작 그들을 움직이는 것이 지방색과 학연이라는 모순을 어떻게 설명해야 할까? 따라서 이러한 前近代性을 克服하는 방향에서 총장직선제의 문제

점들이 보완·개선될 때에야 비로소 이 제도가 대학의 자율화·민주화를 위한 역할을 제대로 할 수 있다고 생각한다.

총장직선제는 재단도 총장후보를 추천하고 선택할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그리고 이것을 위해서는 교외인사를 총장후보로 추천할 수 있는 방안이 동시에 마련되어야 한다. 총장이 꼭 그 대학에 제직하는 교수일 필요성은 없다고 본다. 유능한 인재가 있으면 마땅히 외부에서도 영입되어야 한다. 이것이 학교에 제직하는 교수들의 위상을 낮추는 것이라고 생각하여 반대한다면, 그것은 너무 자기 위주의 편협한 견해라고 본다. 그 학교에 오래 제직하였다거나 보직을 맡았다는 사실이 결코 기득권으로 인정될 수 없다는 것은 너무나 자명한 일이다. 따라서 재단이나 교수들이 외부에서 적임자를 물색하여 추천할 수 있어야 한다. 그러나 먼저 지적해야 할 사항은 재단이 분명히 합리적이어야 한다는 사실이다. 총장직선제가 도입된 원인도 일차적으로 재단의 자의적이고 비합리적인 전횡에 그 책임이 있다고 볼 때, 재단이 먼저 합리성을 회복해야 한다. 재단이 합리적인 경우 다수의 교수들이 총장임면권을 재단측에 위임하자는 데 별다른 이의를 제기하지 않는 것도 하나의 좋은 시사점이라고 생각한다.

재단과 교수가 공동으로 참여하는 총장선출위원회를 구성하여 이 위원회가 추천한 다수의 총장후보들을 전체교수가 먼저 선거를 하고, 이 선거에서 과반수를 얻은 2명 이상의 후보를 재단 이사회에 추천하는 방법도 하나의 개선방안이 될 수 있다고 본다. 이 경우 총장선출위원회를 어떻게 구성하느냐 하는 점과 어떤 방식으로 선거를 하느냐 하는 점이 중요한 관건이 된다. 필자는 소위 대학의 '원로'들이 총장선출위에 대거 참여하는 방안에는 반대한다. 왜냐하면 대학내의 소위 원로들이란 대개 대학 파벌의 중심인물일 경우가 많기 때문이다. 만약 이렇게 될 경우 파벌의 해소는 더욱 어렵게 되고 오히려 그 역으로 강화되고 그들의 부당한 영향력만 커질 위험성이 높다. 따라서 보다 중립적이고 합리적인 인사와 특히 중견·소장학자들의 참여가 무엇보다 필요하다고 본다. 그들의 개혁적이고 합

리적인 주장들이 학교발전과 대학내의 파벌을 해소하는 데 많은 도움이 될 것이다. 왜냐하면 비록 그들이 여러 가지 사적인 관계에 얽매어 있지만, 그래도 그들이 비교적 개인의 이해관계보다는 학교발전이라는 점에 더 큰 관심을 가지고 있기 때문이다. 다시 말하면 總長選出委員會는 객관적이고 공정한 인물들로서, 원로교수와 중견·소장교수들이 조화를 이루는 선에서 구성되어야 한다는 말이다.

선거는 필히 2명 이상에게 복수투표를 하는 방식이 보다 적합하다고 생각한다. 왜냐하면 반드시 2명 이상에게 투표를 해야만 과반수 이상의 표를 얻을 수 있는 후보자가 2명 이상 나올 수가 있고, 또 재단은 나름대로 2명 이상 추천된 후보들 가운데서 한 명을 선택할 수 있는 기회를 가질 수 있기 때문이다. 이것은 재단에게도 명분을 준다. 그리고 2명 이상에게 투표의무적으로 하게 하는 방식은 후보자들 상호간의 과열경쟁을 막고 인신공격과 비방을 방지하는 데에도 효력이 있다고 본다.

또다른 대안은(이것은 현재의 총장제도에 대한 근본적인 변화인데) 총장과 부총장의 役割을 엄격히 分離하여 총장은 재단이 추천하되 대외적인 업무만 맡는 대신에, 부총장은 학사업무만 전담하되 교수들이 직선하는 방안이다. 현재와 같이 총장이 대내·외적인 모든 업무를 혼자 수행한다는 것은 너무 과도한 일이라고 생각된다. 총장은 결코 슈퍼맨이 아니다. 현대사회처럼 복잡한 사회에서는 그 기능에 따라 총장의 권한도 축소·분리될 필요가 있다. 그래서 총장은 주로 對外的 業務만을 전담하면서 극심한 대학의 경영구조를 개선하는 일에 몰두하게끔 하여야 한다. 따라서 총장은 유능한 경영인일 필요가 있다. 이러한 전문경영자를 찾는 데에는 재단이 훨씬 유리하다고 본다. 또 학교발전과 재정문제를 개선시키기 위해서는 재단과의 밀접한 관계를 유지해야 하기 때문에 총장을 재단이 임명하는 것이 합리적이라고 생각한다. 그러나 學務業務의 경우, 이것은 대학의 학사문제와 내실화를 다지는 문제이기 때문에 교수들 가운데서 인품과 학문적 역량을 가진 교수를 부총장으로 선출하는 것이 바람직하다고 본다. 이 경우

문제는 총장과 부총장의 역할분담을 어떻게 설정하느냐 하는 점이다. 만약 역할분담이 명확하게 설정되지 못할 경우, 총장과 부총장 사이에 갈등이 생길 위험성도 높다. 그러나 이 역할분담만 분명하게 설정되면 이 제도는 재단과 교수들 사이의 불필요한 오해와 불화를 예방할 수 있는 장점도 가지고 있다.

選出方式도 개선될 필요가 있다. 현재와 같은 제한된 시간내의 공개적 소견발표로는 교수들이 총장후보를 정확하게 판단할 수 없다. 그렇기 때문에 소견발표는 일방적인 공약제시로 끝나고 공약실천 가능성에 대한 검토는 사실상 불가능하게 되기 마련이다. 따라서 이러한 상황에서는 후보선택이 주로 소속 대학 위주로 그리고 학연과 지연 위주로 흐르기 쉽고, 상호 인신공격과 개별적인 접촉을 빌미로 항응 제공과 같은 불상사가 발생할 수 있는 위험성이 높다. 이런 폐단들을 극복하기 위해서 필자는 총장후보자들에게 대한 '관훈토론'과 같은 방식이 도입될 필요가 있다고 본다. 만약 공정한 토론자를 몇 사람 선정하여 그들이 후보자들의 공약이나 소견 그리고 문제점들에 대하여 질문하고 후보자들이 답하는 방식이 이루어진다면 후보자들도 인신공격이나 공약남발을 쉽게 하지 못할 것이다. 또 다수의 교수들은 이 토론을 통해 총장후보들을 비교·검토할 수 있는 공개적인 기회를 가질 수 있기 때문에 파벌이나 학연·지연과 같은 폐단으로부터 비교적 자유로운 분위기에서 투표에 참여할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 후보자들도 학교발전과 구성인들을 위한 방안들이 무엇인가를 보다 구체적으로 진지하게 생각하게 될 것이고 실천가능한 정책위주의 선거로 분위기가 일신될 수 있을 것이다.

다음으로 고려되어야 할 사항은 직원들과 학생들의 의견을 어떤 방식으로 수렴하느냐 하는 문제이다. 물론 이 문제는 신중하게 고려되어야 하며 앞으로 해결되어야 할 難題 중의 하나이다. 그러나 지금과 같은 교수들만의 직선제는 유지되기가 어려울 것 같다. 만약 이들이 직접 투표에 참가하기가 어렵다면, 그들의 요구사항들에 대한 의견이 어떠한 형식으로라도 후보자들에게 전달·개진되고 토론될 필요성이 있다

고 본다. 대학의 자율과 발전을 위해 동문을 비롯하여 재학생과 교직원들이 같이 참여할 수 있는 방안들이 함께 고려될 필요가 있다고 본다.

#### 4. 남는 問題點

총장직선제를 비롯한 재단의 대학문제도 우리 사회의 民主化過程과 맞물려 있다. 이 제도가 등장하게 된 배경도 민주화 요구와 직접 관련이 있다. 이것은 한마디로 지금까지 대학사회가 민주적이지도 자율적이지도 못했고, 그렇다고 합리적이지도 못했을 뿐만 아니라 현재에도 그렇지 못하다는 열악한 사실을 말한다. 물론 대학이 사회로부터 동떨어진 고도와 같은 상아탑은 아니다. 그런 점에서 본다면 현재 대학이 안고 있는 갈등과 문제점은 우리 사회 현실의 반영이며 그 축소판이라는 사실을 어렵지 않게 알 수 있다. 그러나 대학이 사회 현실 가운데에 있다고 해서 이것이 대학이 부조리한 현실로 편입되어야 한다는 것을 의미하는 것은 결코 아니다. 오히려 대학은 현실에 대한 비판기능과 자정기능을 견지해야 한다. 바로 여기에 우리나라 대학이 많은 모순들과 문제점들을 안고 있다고 본다.

이것은 한마디로 우리나라 대학사회에 合理性이 결핍되어 있다는 말로 요약될 수 있다. 교육부는 교육부대로, 재단은 재단대로 그리고 교수는 교수대로 합리성을 확보하지 못하고 있다. 필자는 총장직선제도 바로 이러한 비합리성을 극복하기 위한 하나의 방편으로 도입되었다고 생각한다. 따라서 만약 이 합리성이 회복되어 서로간에 신뢰성이 확보된다면, 굳이 총장직선제를 고집할 필요도 없다고 본다. 대부분 교수들의 일차적 관심은 역시 연구와 강의이다. 그런데 교수들의 교권이 연구와 강의 이외의 교육외적 요소들에 의하여 침해받아 왔기 때문에 총장직선제를 추진하였고 또 계속 교수하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 제도도 교수들의 비합리성에 의하여 다시 문제가 제기되는 심각한 모순에 직면해 있다.

가장 중요한 일차적 문제는 역시 대학의 내실과 경쟁력을 합리적으로 확보하는 것이다. 총장

직선제든 간선제든 그것이 직접적인 문제가 아니라 敎權과 敎育의 質的 向上을 어떻게 확립하느냐 하는 것이 주된 문제이다. 따라서 연구는 하지도 않고 보직에만 관심이 있거나 무능력한 인사는 제도적으로 도태되는 합리적 방안도 강구되어야 한다. 또 신입교수 선발에도 엄격한 심사(예를 들면 공개강의의 개최 등)를 거쳐 학연·지연·인연과 같은 비합리적인 관행이 개선되어야 한다. 그래서 학과나 대학내에 불필요한

파벌이 조성될 수 있는 여지를 처음부터 예방해야 한다.

다시 한번 더 강조하자면 대학내에 합리성의 회복이 무엇보다 시급한 과제이다. 이 합리성이 제대로 확립되지 못한 상태에서는 총장직선제가 어떠한 방향으로 개선되든 관계없이 문제는 계속 발생할 것이다. 그렇다고 해서 간선제가 유일한 대안도 아니다. 남은 문제는 역시 합理性이다. ■