

직선제 이외의 대안은 아직 없다

지 병 문

전남대 정치외교학과 교수



대학 자율화의 상징으로 도입되었던 총장 직선제가 사학 분류의 새로운 불씨로 등장하였다. 어느 대학에서는 재단이 총장 직선제를 폐지하고 일방적으로 총장을 선임하자, 이에 반발한 교수협의회가 따로 총장을 선출하여 2명의 총장이 탄생하였다. 또 재단이 선임한 총장에 대해 교수협의회가 신임 투표를 실시, 부결시킨 대학도 있다. 총장 선출을 둘러싸고 벌어지는 이러한 갈등은 앞으로 더욱 확산될 전망이다.

이러한 마찰의 근본 원인이 대학 운영을 전횡하려는 사학 재단의 무리한 욕구에 있음은 두말할 필요가 없다. 족벌체제를 유지하고 재단의 비리를 은폐하려는 의도가 아니라면, 새삼스러이 분류를 일으킬 이유가

없기 때문이다.

아울러 이러한 움직임은 최근 전개되고 있는 사회 전반의 보수화 경향과도 관련이 있다. 정부의 세계화 논리는 국가 경쟁력 강화라는 명분으로 사학의 구조적 비리를 덮어둔 채, 대학간의 피상적 경쟁력만을 부추기고 있다. 대학의 경쟁력 제고가 중요하지 않은 것은 아니다. 그러나 학문의 성과와 발전은 기업이 상품을 생산하는 것과는 다르다. 대학은 여러 분야의 학문을 종합적으로 발전시켜야 하며, 학문 분야에 따라 평가의 기준이 다를 수 있다. 대학이 다양성과 창의성을 거부하고, 오직 가시적이고 획일적인 성과만을 좇는 기업을 닮아간다는 것은 바람직스럽지 않다.

그럼에도 불구하고 사립대학의 운영자들

은 교육을 상품화하여 경영 대상으로만 파악하고, 이를 구실로 부담을 학생에게 떠넘기고 있으며, 이러한 분위기에 편승하여 총장 직선제까지도 폐지하려 하고 있다.

총장 직선제의 도입 배경과 역사적 의미

총장 직선제는 1987년 6월 항쟁의 성과물이다. 따라서 총장 직선제가 지니는 역사적 의미를 이해하기 위해서는 6월 항쟁 이전의 한국 대학의 모습을 되돌아 보아야 한다. 한국 대학의 역사는 굴욕과 치욕의 연속이었다. 대학은 부도덕한 권력에 저항하지 못하고, 독재의 폭력 앞에 비굴하게 무릎을 꿇었다. 독재 권력이 불의에 항거한 학생들을 학교에서 추방하고 감옥으로 내몰 때, 대학은 이들을 보호하지 못하고 오히려 권력의 횡포를 방조하였다. 권력이 학문과 사상의 자유를 말살했을 때도 대학은 침묵으로 일관했다. 사립대학은 이 밖에 재단의 독주와 횡포에 시달려야 했다. 일부 사립대학에서는 재단이 교수 임면을 전횡하고, 학교가 족벌체제로 운영되었으며, 임시 부정을 비롯한 온갖 비리와 부정이 활개쳤다.

대학이 이처럼 반역사적인 역할을 강요당하고 있을 때, 총장들은 무엇을 하였던가? 일신의 부귀 영화를 위해 권력에 순응했을 뿐, 대학과 학문을 지키기 위해 발버둥치는 지조와 절개를 보여주지 않았다는 지적이 많다. 따라서 총장 직선제는 정부와 재단의 간섭으로부터 대학의 자치권과 학문의 자유를 지키기 위해 도입되었다. 총장 직선제는 대학을 외압으로부터 보호하고, 학문 활동에 대한 학문외적 간섭을 막아내기 위해 필

요한 것이다. 그런데 직선제 폐지 주장은 이러한 역사적 배경을 무시한 채, 지엽적이고 사소한 문제에 근거하고 있다.

직선제 폐지 주장의 허구

총장 직선제가 완벽하다거나 이상적인 제도라고 말할 수는 없다. 아울러 국제적으로 보더라도 총장 직선제가 보편적인 것도 아니다. 더구나 총장 직선제는 많은 시행착오를 노정하였다. 그러나 이는 지엽적인 것이며 개선의 대상이지, 이것이 직선제 자체를 폐지해야 할 이유는 되지 못한다. 총장 직선제 폐지 주장은 국론 분열과 과열, 혼탁, 그리고 경제 개발을 구실로 대통령 직선제를 폐지했던 유신정권의 논리와 유사하다.

일부 대학이 선거 후유증을 겪은 것은 사실이다. 그러나 이보다 훨씬 더 많은 대학들이 후유증을 겪지 않았다. 더욱이 총장 직선제를 반대하는 사립대학 중에는 직선제를 한 번도 경험해 보지 않은 대학이 많다.

사립대학의 재단 이사회가 총장 직선제의 폐해를 해소하기 위해 직선제를 반대한다면, 대학 사회가 납득할 만한 유능한 인물을 합리적 기준에 의해 선택하고, 그 절차를 공개해야 한다. 이렇게 선임한 후보자에 대해 대학 구성원의 동의를 구하는 방법을 택할 수도 있다. 이를 위해서는 먼저 재단 이사회가 민주적으로 구성되어야 한다. 그러나 재단은 총장 직선제의 문제점만을 지적할 뿐 재단 운영의 민주화에 대해서는 말을 닫고 있다. 재단 이사회가 선임한 총장을 무조건 수용하도록 강요할 뿐이다.

총장 선거의 투표권이 교수들에게 한정되어 학생과 교직원, 학부형의 참여를 배제하

고 있다고 지적하나, 재단 이사회가 총장을 선임하는 방법은 이보다도 훨씬 더 폐쇄적이다. 총장 직선제의 폐해를 주장하려면 재단 이사회와 폐쇄성과 족벌 체제를 먼저 타파해야 한다. 열린 재단 운영을 통해 교수들이 재단을 믿고, 재단 이사회를 존중하고, 그 선택을 존중하는 분위기를 먼저 만들어야 한다.

일부 사립대학은 총장 직선제가 대학 발전을 저해하는 걸림돌이라고 주장하나 이에 대해서는 아직 검증된 바가 없다. 직선제가 경쟁력 제고에 장애가 된다는 얘기를 하기 위해서는 직선제 도입 이전과 이후의 대학 경쟁력을 객관적 기준에 따라 평가해야 한다. 또한 직선제를 채택한 대학과 그렇지 않은 대학의 경쟁력을 비교해야 한다. 그러나 객관적 근거를 제시하지 않은 채, 선거 과정에서 나타난 부작용을 들어 무조건 임명제가 더 우수하다는 주장은 타당성이 없다.

경쟁력을 향상시키기 위해 전문가를 외부에서 영입해야 하는데, 직선제가 걸림돌이라는 것도 핑계에 불과하다. 재단이 선임한 총장이 외부에서 영입된 경우보다는 설립자나 그 가족인 경우가 더 많기 때문이다.

또한 재단 비리의 혐의를 받은 적이 있는 대학이 직선제 폐지에 적극 나서고 있어, 사립대학의 비민주적 학교 운영을 은폐하기 위해 직선제 폐지를 제기한다는 오해를 불식시킬 수 없다. 직선제의 부작용에 대한 우려는 대학 사회 내부에도 존재한다. 대학의 민주적 운영과 자치권이 확보되면, 언젠가는 대학 사회 내부의 필요에 의해 총장 선임 방법이 바뀔 수도 있다. 그러나 최근 일부 사학 재단의 태도는 역설적으로 아직도 총장 직선제 이외의 대안이 없음을 확인

시켜 주고 있다.

대학 구성원의 책임

사립학교법에 따르면 총장 임명권은 재단 이사회의 고유 권한이다. 따라서 그동안 시행된 사립대학의 총장 직선제란 교수들이 선출한 후보를 재단 이사회가 총장으로 인정해준 것에 불과하다. 그러므로 법률적으로 총장 직선제가 존재해 본 적이 없다. 형식 논리로 보면 재단 이사회가 총장 직선제를 폐지하겠다는 것은 법에 보장된 재단 이사회의 권한을 합법적으로 행사하겠다는 것이다.

그러므로 총장 직선제가 처한 위기에 대한 책임은 제도화에 안일하게 대처한 대학 구성원에게도 있다. 대학 구성원들은 일부 사학 재단이 총장 직선제를 수용하자 대학의 자율화가 완성된 듯이 착각하고, 수수방관하며 아무런 제도적 장치를 마련하지 않고 10년 가까운 세월을 허송했다.

일부 사립대학의 재단 이사회가 총장 직선제를 수용한 것은 대학 운영을 공개적이고 민주적으로 하겠다는 의지의 발로였던 것은 아니다. 재단의 입장에서 볼 때, 총장 직선제는 6월 항쟁 이후 진행된 민주화의 열기를 거역할 수 없어 어쩔 수 없이 받아들인 강요된 선택이었다. 총장 직선제를 거부했을 경우, 예상되는 재단에 대한 비판을 우선 피하고 보자는 계산에서 당시의 대세에 따랐을 뿐이다.

따라서 대학 사회는 민주화 과정에서 재단 운영의 개혁 방안에 대한 약속을 구체적으로 받아 내고, 동시에 재단의 과거 청산을 강력히 추진했어야 한다. 과거에 대한

철저한 반성과 청산이 있고 난 후에 총장 직선제가 제도화되었어야 한다.

그런데 재단의 반교육적 행적에 대한 비판없이 총장 직선제를 수용하는 것에 감지덕지하여, 재단의 도덕성을 믿고 제도화에 소홀히 한 것이 최근에 겪고 있는 위기의 잠재적 요인이다.

또한 총장 선거를 둘러싼 잡음에 대해서도 대학 구성원은 겸허히 반성하고 개선책을 마련해야 한다. 선거 과정에서 드러난 부작용을 해소할 수 있는 개선책을 마련해야 함에도 불구하고, 이에 대한 노력은 게을리한 채 재단의 횡포만을 지적하는 것은 온당한 태도가 아니다.

정부의 책임과 과제

총장 직선제를 둘러싸고 진행되고 있는 갈등에 대한 근본적인 책임은 정부에 있다. 과거 청산과 역사 바로 세우기를 주장하는 정부가 대학의 개혁에 대해서는 지속적인 관심을 보이지 않고 있다.

정부는 처음부터 총장 직선제의 도입에 부정적이었다. 노태우 정권은 직선 총장의 승인을 꺼려 목포대의 경우, 직선으로 뽑힌 총장이 7개월 동안이나 임명받지 못했었다. 현재 대부분의 국·공립대학이 직선제를 유지하고 있으나, 이것도 법적으로 보장된 것은 아니다. 대학으로 하여금 2명의 총장 후

보를 추천하게 하고, 이 중 한 사람을 대통령이 임명하는 형식을 취하고 있다. 각 대학은 대학별 절차에 따라 총장을 선출하고, 형식적으로 당선자와 차점자를 추천한다. 그리고 대통령은 이 중에서 최고·득표자를 임명함으로써 대학 사회와의 마찰을 기술적으로 피하고 있을 뿐이다.

한마디로 국·공립대학이나 사립대학 모두 법적으로 보장받지 못한 채 총장 직선제를 유지해 온 것이다. 따라서 정부는 차제에 교육 관련법을 손질하여 총장 직선제를 법제화해야 한다. 법제화에 앞서, 필요하다면 총장 직선제의 타당성 여부를 진지하게 논의해 볼 필요는 있다. 이 과정에서 직선제가 불합리하다고 판단되면 그 대안 마련에 적극 나서야 할 것이나, 최근 사립대학들이 취하는 방식과는 근본적으로 달라야 한다. 그것은 총장 직선제가 노정된 부작용을 최소화하되, 대학 구성원의 의사가 존중되는 방향으로의 개선이어야 한다. ❖

지병문/전남대학교를 졸업하고, 미국 뉴욕 주립대에 정치학 박사학위를 받았다. 현재 전남대 정치외교학과 교수로 재직중이며, 통일문제연구소장을 맡고 있다. 주요 저서로 『한국 지방자치의 이해』, 『한국 민주주의의 현재적 과제』(공저), 『지역사회와 사회의식』, 『광주·전남 지역 연구』(공저) 등이 있고, 『지방정치와 지방자치법의 개정 방향』, 『한국에 있어서 공공세출의 증가 요인에 관한 연구』 외 다수의 논문을 발표하였다.