

# 이제는 직선제의 폐단에서 벗어날 때이다

박종구

아주대 사회과학부 경제학 교수, 기획처장



대학의 환경이 급격하게 변화하고 있다. 신문지상에는 거의 하루도 빠짐 없이 대학 개혁사례 내용이 보도되고 있을 만큼, 우리의 대학은 1980년대 후반의 민주화 시대를 거쳐 이제 개혁의 시대에 본격적으로 접어든 것으로 보인다. 개혁의 시대를 맞이하여 새로운 대학문화 창조를 위한 다양한 의견이나 아이디어가 백화제방식으로 표출되며, 대학 발전을 위한 구성원들의 열의나 의지가 그 어느 때보다 고조되고 있다.

## 대학 개혁과 총장의 역할

최근 몇 년간 대학교육 개혁을 위한 다양한 방안이 제시·논의되어 왔다. 연구의 활

성화, 대학 재정의 확충, 대학원의 확대 발전, 특성화 정책 등 여러 가지 건설적인 방안이 제시되었고 그 중 일부는 이미 적극 추진되고 있는 상태이다. 앞으로의 대학환경은 교육시장이 개방되고, 대학입학 여건이 획기적으로 변화하며, 대학간 무한경쟁이 가속화되는 시대, 즉 수요자 중심의 시대로 특징지워진다. 이러한 대학환경의 구조적 변화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 무엇보다도 적절한 대학 행정체제의 구축 또는 운영기반의 확립이 이루어져야 한다. 이러한 체제 구축은 건전한 대학 재정 기반의 확보라는 물적 측면과 함께 훌륭한 대학 행정가의 확보라는 인적·질적 측면을 다같이 요청하고 있다.

21세기를 눈앞에 둔 현 시점에서 무엇보다

다 중요한 것은 과연 우리의 대학이 지속적인 발전을 위한 합리적이고 효율적인 대학 운영체제를 갖추고 있는가 하는 점이다. 이러한 대학 운영체제의 강화는 결국 대학총장의 비전, 리더십 문제로 직결된다. 왜냐하면 총장의 창의적이고 미래지향적인 비전 없이는 대학의 지속적인 발전이나 환경 변화에의 능동적 대응이 불가능하기 때문이다. 또한 총장의 강력한 민주적 지도력 없이는 대학 구성원 및 사회 각 분야의 다양한 요구를 적절히 수용하여 합리적인 문제 해결을 도모할 수 없기 때문이다. 특히 총장의 명확한 경영 이념이나 운영 방침이 확립되지 않고는 합리적인 재원 배분이나 의사결정이 이루어질 수 없고, 이는 대학 경영의 효율화를 제약하는 커다란 부담요인으로 작용하게 된다.

## 총장 직선제의 허와 실

1987년 6·29 선언을 계기로 각 대학은 총장 직선제 실시, 교수협의회 활성화 등을 대학 민주화의 주요 과제로 설정하고 이를 적극 추진하였다. 그 결과 다수의 국·공립 대학과 사립대학에서 총장 직선제가 채택되고 교수 또는 교직원이 참여하는 총장 직선제가 유행처럼 확산되었다. 총장 직선제는 1980년대 후반 민주화 과정을 거치면서 얻어낸 대학 민주화의 성과물로서 많은 대학들이 이를 수용하였다.

그러나 그 과정에서 대학 민주화의 상징적 결실, 구성원의 참여의식 확산 등과 같은 긍정적 성과를 얻은 반면 선거의 과열, 학내 파벌 조성, 재단과 교수 간의 갈등 심화, 교내 연구 분위기 저하 및 교내 정치의

만연 등 부작용을 초래한 것도 사실이다. 이에 따라 총장 직선제에 대한 비판적 여론이 대학사회에 대두하였으며, 일부 대학에서는 총장 선거를 앞두고 재단이 총장 직선제 폐지 결정을 내려 교수평의회 등과 갈등을 보이는 등 주요한 대학문제로 떠오르고 있다. 이 문제는 특히 재단의 총장 임명 권한 문제와 맞물려 재단과 교수사회의 대립을 첨예화시키는 요인이 되고 있다.

총장 직선제는 분명히 '80년대 민주화 과정의 커다란 결실이다. 그러나 개혁의 시대, 무한경쟁의 시대, 수요자 중심의 시대에서는 제도적 보완이 불가피한 제도가 아닐 수 없다. 현재와 같은 제도로 대학에 산재한 난제를 효과적으로 해결하기에는 여러 가지 어려움이 있다. 특히 급변하는 대내·외 교육환경의 변화에 적절히 대응해 나가기 위해서도 현재 지적되고 있는 여러 가지 제도적 미비점이 시급히 보완되어야 한다. 총장 직선제 개선의 논거는 다음과 같이 여섯 가지로 정리할 수 있다.

## 제도 개선의 논거

첫째, 당초 총장 직선제 도입의 배경에는 이 제도가 대학 민주화에 기여하고 민주적 대학 운영체제를 뿌리내리는 긍정적인 역할을 하리라는 기대가 그 바탕에 깔려 있었다. 그러나 10년에 가까운 직선제 운영에 관한 경험은 원래의 이상과는 상당히 배치되는 양상을 보여주고 있다. 총장 직선제가 일정 부분 대학 민주화에 촉매 역할을 한 것은 사실이지만, 대학 운영체제의 강화 또는 건실화라는 측면에서는 기대에 미치지 못하는 결과를 초래한 것으로 평가된다.

교수 또는 교직원의 지지로 당선된 총장은 불가피하게 구성원의 의사나 요구에 민감하게 되고 이는 결국 인기행정, 선심행정, 타협행정과 같은 소망스럽지 못한 모습으로 나타나게 될 소지가 크다. 특히 대학 개혁이 대학사회의 기득권과 부딪힐 때 지속적인 개혁 추진의 힘이 약화되거나 개혁의 내용이 변질되는 바람직하지 못한 사례도 나타나고 있는 실정이다. 최근 교수업적평가제 실시를 둘러싼 일부 대학의 사례는 이의 단적인 예라 할 수 있다.

둘째, 총장 직선제는 과열 선거와 학내 파벌 조성이라는 문제점을 노정하여 대학이 정치무대화되는 부정적인 결과를 초래하고 있다는 사실이다. 총장 선거가 단과대학간 경쟁의 양상을 띠거나, 특정 고등학교나 특정 지역출신간의 경쟁이나 제휴 등을 촉진하거나, 연령간 갈등을 증폭시키는 사례가 많이 지적되고 있다. 특히 총장 후보자에게 과중한 재정적 부담을 초래하는 경우도 많아 그 후유증이 적지 않은 실정이다. 당선자와 낙선거 간의 갈등, 지지세력간의 감정의 골 역시 대학사회의 인간관계를 삭막하게 하고 단대별·전공별 교수집단의 위화감을 심화시키는 요인이 되고 있다. 무엇보다도 커다란 부작용은 교내 인사가 선거 결과에 따라 정실인사, 보상인사, 타협인사의 형태로 나타나고 있다는 점이다. 자기를 지지해 준 교수나 직원에 대한 인사상의 배려는 개인적 차원에서는 충분히 이해가 되는 인 지상정의 행동이지만, 학교 전체적으로는 합리적이고 객관적인 인사를 저해할 뿐만 아니라 행정 능률을 떨어뜨리는 요인이 되기도 한다.

셋째, 사립대학의 경우 총장 직선제는 교수집단과 재단 사이에 긴장관계를 조성하여

건전한 의사소통 통로를 왜곡시키고 합리적인 대학 의사결정 체계를 약화시키는 요인으로 작용할 소지가 크다. 교수는 교육과 연구 활동에 전념하고 재단은 대학 운영과 재원 확충에 노력할 때 교수와 재단 간의 합리적인 역할 분담이 보장되며, 이는 대학 발전을 가능하게 하는 커다란 원동력이 된다. 총장 직선제에 관한 갈등은 재단에게는 대학경영권에 대한 위협이라는 인식을 가져와 과민반응을 초래하는 요인이 되며, 교수에게는 교권 침해 또는 대학 운영의 자율성을 제약하는 재단의 행동으로 받아들여져 양자간에 커다란 시각차와 인식차를 초래하게 된다.

넷째, 총장 직선제는 강력한 대학 개혁의 추진을 어렵게 할 가능성이 있다는 점이다. 대학 개혁은 교육개혁을 비롯하여 행·재정의 개편, 지원 평가 체제의 혁신 등 포괄적인 접근을 필요로 한다. 대학교육 개혁이 다양성의 신장, 수월성의 추구, 자율성의 확대, 효율성의 극대화라는 기본방향에 맞추어 제대로 추진되기 위해서는 대학 운영의 책임자인 총장의 비장한 결단력과 비전, 그리고 추진력이 전제조건이 된다. 그러나 선거총장은 상이한 구성원의 다양한 의견이나 요구를 수용하는 과정에서 당초의 개혁지향성이 약화되고, 중립적·현상유지적 정책의 선택이나 계획의 집행에 경도될 위험성이 상존한다. 특히 대학에 요구되는 일련의 개혁이 시급을 요하는 사항임을 감안할 때 시의적절한 정책 대응이 담보되지 않고는 교육개혁이나 행·재정 능률의 향상은 한갓 구호에 그치기 쉽다. 따라서 개혁이라는 달리는 말에 채찍을 가하기 위해서는 선거라는 정치의 장에 예속되지 않는 학내 분위기가 필히 조성되어야 한다.

다섯째, 총장 직선제는 참신한 교외 인사의 총장 선임이나 영입을 구조적으로 어렵게 만든다는 단점이 있다. 과거 일부 지방대학에서 타교 출신 교수를 총장으로 선임하려다 실패한 사례나, 일부 교외 인사의 영입을 둘러싼 학내 갈등은 대표적인 예가 아닐 수 없다. 우리나라 대학이 당면한 커다란 문제점의 하나로 대학 교원 인사의 경직성을 들 수 있다. 즉, 본교 출신 교수 중심의 임용이나 선임으로 인해 원활한 교수 인력의 교류나 세대교체가 이루어지지 못하여 학문의 발전이나 창의적 연구 분위기 조성에 상당한 어려움이 제기되고 있는 실정이다. 미국 등 선진국에서 본교 출신 교수 채용을 최대한 억제하고 총장 후보를 학교 외부에서 주로 선임하도록 제도적인 노력을 기울여 온 것도 이러한 인사 경직성을 최소화하려는 노력의 일환이다. 총장 선임 절차가 단순한 교내 행사가 아니라 전 사회적·전 지역적 인재의 등용이라는 긍정적인 의의를 지니기 위해서는 총장 직선제가 내포하고 있는 문제점이 빠른 시일 내에 시정될 필요가 있다.

여섯째, 현행과 같은 총장 직선제 아래에서는 전문성을 갖춘 총장의 선임보다는 학내에 영향력이 크거나 소위 인기있는 후보가 선임될 확률이 높다. 그러나 21세기에 요청되는 총장의 모습은 개혁 마인드, 경영 마인드를 갖춘 전문관리자의 유형이 될 수 밖에 없다. 이미 선진국은 이러한 제도가 정착되어 있고, 우리나라 역시 이와 같은 변화의 큰 흐름을 수용할 수밖에 없는 현실이다. 앞으로 대학은 최대한의 자율성을 부여받은 가운데 다양화·특성화를 통해 비교우위와 차별화를 추구해야 하며, 이 과정에서 경쟁에서 살아남는 대학과 낙오하는 대

학이 결정되는 대학환경이 도래한다. 특히 늘어나는 재정 소요에 적절히 대처하고 대학의 비교우위가 있는 부문에 대한 선별적인 자원 배분과 관리·인력·예산 제도의 혁신을 적극적으로 추진해 나가기 위해서도 전문성과 관리 능력을 갖춘 인사의 선임이 시급한 과제가 아닐 수 없다.

비록 승자가 모든 것을 가지는(winner-take-all) 것은 아니지만, 많은 것을 향유하는(winner-take-almost everything) 무한 경쟁체제에서 대학이 나아가야 할 큰 흐름을 제시하고 대학의 개방화와 전문화를 효과적으로 추구하는 방향으로 대학 운영체제가 변화되어야 한다. 이러한 목표를 추구하기 위해서는 전문성 있는 인사의 총장 선임이 강조되어야 하며, 이는 모든 후보에게 문호가 개방되는 총장 선임의 개방성이 진정으로 확보될 때만 가능하다.

총장 직선제는 거의 대부분의 대학에 직·간접으로 관련되는 중요한 사항이다. 대학의 질적 수준을 높이고 특성있는 대학을 만들기 위해서는 세론에 흔들리지 않고 창조적인 비전과 리더십을 행사할 수 있는 총장의 존재가 그 어느 때보다 중요한 시점이다. 다가오는 21세기 선진대학이라는 목표를 달성하기 위해 현재의 총장 직선제도에 대한 깊은 성찰과 논의가 요청된다 하겠다. ■

---

박종구/성균관대학교 사학과를 졸업하고 미국 시라큐스 대학에서 경제학 석·박사학위를 받았다. 현재 야주매 사회과학부 경제학 교수로 재직중이며, 같은 대학 기획처장과 정부투자기관 경영평가위원, 전경련 자문위원으로 활동하고 있다. 주요 저서로 『지역발전과 지방재정』(공저), 『기업 과세제도의 문제점과 개편방향』 등이 있고, 『정부지출과 민간소비』 외 다수의 논문을 발표하였다.