대학 총장 직선제 반대

윤 정 일
서울대 사범대학 교수

총장 적격자를 선출하기 위하여는 선출 방법을 논하기 전에 총장이 해야 할 역할과 기능을 구체적으로 규명하고, 이를 성공적으로 수행하는데 요구되는 자격 기준을 설정해야 한다. 총장직에 대한 직무 분석을 통하여 밝혀질 수 있는 것은 총장의 일반적인 역할이 되므로 총장을 선출코자 하는 개별 대학은 총장의 직무 분석에 선행하여 대학의 이념 목표, 대학의 현안 문제점과 향후의 발전 방향을 구체화하고 협의하는 과정을 거쳐야 한다. 대학의 이념 목표, 문제점과 발전 방향은 대학에 따라, 시대에 따라 다르기 때문이다. 그러나 이와 같은 사항은 어떤 방법으로 총장을 선출하든 간에 반드시 거쳐야 할 단계이다.

대학의 모든 행정이 총장에 집중되어 있는 현실에서 총장이 수행해야 할 역할과 기능은 대단히 복잡하고 다양하다. 이를 크게 나누어 보면, 대표 및 통합, 정책 형성, 학사 행정, 관리 행정의 네 가지 영역이라고 할 수 있다. 총장이 수행해야 할 것으로 기대되는 역할과 기능을 성공적으로 수행하기 위하여 총장에게 필요한 자격 요건은 대체로 다음과 같이 규정할 수 있다.

첫째, 탁월한 지도성을 구비해야 한다. 대학은 교수, 학생, 사무 직원 등 상호 상반된 이해 집단으로 구성된 복합체이므로 총장은 집단간에 갈등과 불협화를 조정 해소하여 통합성을 달성할 수 있는 차원 높은 지도성이 있어야 한다. 둘째, 교육과 연구는 대학의 본질적인 기능이므로 교육과 연구 활동을 조장 촉진시키기 위하여는 총장 자신이 풍부한 교육 및 연구 경험을 배경으로 교육과 학문 연구에 대한 이해가 있어야 한다. 셋째, 대학 발전에 필요한 대학 경영관리 능력을 갖추어야 한다. 대학 발전을 위하여는 주어진 여건 하에서 현상을 유지 관리하는 능력보다는 장기적인 비전을 가지고 변화와 혁신을 주도할 수 있는 합리적인 경영 관리 능력이 필요하다.

교수 직선에 의한 총장 후보 선출 방식은 80년대 말 학원의 민주화와 자율화의

일환으로 도입된 제도이다. 현재 국·공립 대학은 교육 공무원법에 의해서, 사립 대학은 사립 학교법에 의해서 총장을 선출하고 있다. 교육 공무원법에서 대학의 장은 당해 대학의 추천을 받아 교육부 장관의 제청으로 대통령이 임용토록 규정하고 있으며, 교육 공무원 임용령에서는 대학의 장 임용 추천 위원회를 설치토록 규정하고 있다. 사립 학교법에서는 대학을 설치 경영하는 학교 법인 또는 사립 학교 경영자가 총장을 임명토록 규정하고 있다. 법규상에 어디에도 총장 직선을 규정하고 있지 않음에도 불구하고 그 동안 거의 모든 대학에서 교수들의 직선에 의하여 총장 후보를 선출하여 왔다. 전국 34개 국립 대학 중 1개 대학만이 지난해 처음으로 간선제로 총장을 선출하였다. 그러나 사립 대학의 경우에는 141개 대학 중 130개 대학이 재단에서 혹은 교수 협의회의 추천을 받아 총장을 임명하고 있다.

각 대학이 몇 차례에 걸쳐 총장 후보를 선출한 결과를 보면 총장 자격 중 가장 중요한 것이 현직의 당해 대학 교수로서 보직 경험이 많아야 하며, 그 다음은 교수 수가 많은 단과 대학이나 학과에 재직하는 교수 혹은 고교 동창이나 동향 출신이 많은 교수라고 할 수 있다. 이와 같은 기준을 위배해서 총장을 선출한 예는 거의 없다. 이렇듯 대학이 개방성과 공개성을 무시하고 폐쇄적으로 자율권을 행사하게 됨으로써 대학은 침체와 분열을 면할 수 없게 되었다. 교육부는 지난 2월 16일 총장 직선제가 대학 내 학연, 지연에 의한 파벌 형성과 과열 선거로 교수 사회의 면학 분위기를 해치며, 선거 후 논공 행상식 보직 배정을 만연시키는 등의 부작용을 야기한다고 보고 이를 시정하기 위하여 총장 직선제를 폐지하겠다고 하였다.

역사적으로 보면 1950년대에도 교수 직선에 의해서 총장을 선출했던 일이 있다. 이 때에도 총·학장 후보 선출을 둘러싸고 교수간에 파벌과 대립이 극심해져서 학사 운영이 마비되었던 사실이 있다. 이와 같은 과거의 경험이 있음에도 불구하고 각 대학이 일률적으로 직선제를 택함으로써 다시 한번 지난날의 오류를 반복하고 있다. 전체 교수들이 참여하여 총장 후보를 직선하는 현재의 방식은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 대학 내의 교수 중에서 총장을 선출하게 됨으로써 대학 경영 체제의 계속성을 보장하고 조직의 안정성은 유지할 수 있으나 대학을 변화, 발전, 개혁하는데 한계가 있으며, 대학 내의 갈등을 해소할 수 없다. 총장을 대학 내에서 선출할 경우와 외부 인사 중에서 선출할 경우에 각각 장·단점이 있다. 신임 총장이 묵은 폐단을 일소하고(new broom sweeping clean) 대학 발전의 새로운 전기를 마련하기 위하여는 내부자보다는 외부자를 선택해야 할 것이다.

둘째, 총장 입후보자의 능력보다는 학연, 지연 등에 따라 총장을 선출하게 됨으로 학내 파벌을 조성함은 물론 대학은 침체와 파행을 면할 수 없다. 학문 공동체인 대학은 어느 조직보다도 학연이 강하게 작용하고 있다. 여기에다 지연까지 작용하게 되어 총장 선거를 한번 치르고 나면 대학 공동체가 붕괴되고 집단간에 불신과 갈등만이 남게 된다.

셋째, 총장으로 선출된 후 선거에 기여한 정도에 따라 보직자를 임명하는 것이 관행으로 되어 대학 발전을 저해하고 있다. 논공 행상식의 보직 배분은 적재 적소라는 인사 원칙에 위배됨은 물론 보직을 희망하는 교수들에게 줄을 세우는 풍토를 조성한다. 총장에 출마하고자 하는 교수는 미리부터 선심 공세를 취하면서 득표 작업을 하고, 선거 운동 기간 중에는 정치권과 매한가지로 선거 캠프를 차리고, 당선 후에는 자기 사람 중심으로 보직자를 임명하고 있다.

넷째, 학문 공동체인 대학은 누가 총장이 되든 혹은 누가 학장이 되든 간에 교육과 학문 연구 활동을 지속해야 함에도 불구하고 총·학장 선거를 전후하여 대학의 면학 분위기가 와해되고 있다. 교육과 연구에 전념해야 할 교수들이 선거 열풍에 휩싸여 운동에 참여하는 교수들은 연구를 소홀히하고, 선거 운동에 직접 참여하지 않는 교수마저 연구 활동에 지장을 받고 있다. 대체로 외국 대학의 경우에 대부분의 교수들은 총장이나 학장이 언제 바뀌는지, 누가 새로운 총장이 되었는지를 대학 신문을 통해서 알게 되지 총장 선출에 직접 참여하지는 않는다.

다섯째, 대학이 자율성 측면만을 강조하고 공공성 측면을 무시하고 폐쇄적으로 총장을 선출함으로써 외부로부터 행·재정적인 지원을 받는데 한계가 있다. 총장 선출에 현직 교수들만이 참여하게 되므로 대학 공동체의 구성원인 직원과 학생들로부터 협력을 얻기 어려울 뿐만 아니라 사회, 정부, 기업체 등으로부터 재정적인 지원을 받기도 어렵다. 대학 내부에서 총장 후보자를 내고, 대학 내부인의 투표에 의해서 총장을 선출한다고 해서 대학의 자율성이 보장되는 것은 아니다.

각 대학이 수차례에 걸쳐 총장 후보를 직선해 보았으므로 이제는 총장 직선의 과정에서 야기되는 문제점들을 해결하기 위한 새로운 방법을 모색해 보아야 할 시점이라고 본다. 외국의 유명 대학 총장은 반드시 대학 외부 인사이어야 하며, 초임 교수는 반드시 동교에서 박사 학위를 취득한 자가 아닌 타대학원 출신을 채용해야 한다는 기준은 우리에게 많은 시사를 주고 있다.

미국의 경우에는 새로운 총장과 더불어 기능을 수행하게 될 모든 이해 집단의 대표로 총장 후보 선출위원회라고 하는 "Search and Screening Committee"를 구성 운영하는 것이 관례로 되어 있다. 대학 이사회는 총장직의 공석 예정인 6개월 내지 1년 전에 이사, 교수, 학생 대표 등 12명 정도의 총장 후보 선출 위원회를 구성한다. 이 위원회는 총장의 자격 기준과 직무를 설정하고, 총장 후보자 모집을 광고하며, 총장 후보 신청을 받는데 보통 100여 명이 지원하게 된다. 서류 심사로 20~30명을 선정한 후 이들에 대한 구체적인 정보를 수집 분석하고, 이를 토대로 면접 대상을 5~15명 선정한다. 면접 대상자를 대학에 초청하거나 위원회 위원이 현지를 방문하여 면담하고, 그 중 1~3명의 명단을 작성하여 이사회에 추천한다. 이사회에서는 총장 후보 추천 위원회가 통상 7~9개월간 비밀리에 선정하여 추천한 자들 중에서 최종적인 결정을 하게 된다. 주립 대학들은 대학 내에서나 같은 주에 있는 대학에서보다는 다른 주에 위치한 주립 대학의 낮은 행정직에서 총장을 선발하는 경향이 있다.

일본의 경우에는 대체로 세 가지 방법으로 총·학장을 선출하고 있다. 첫째는 총장 후보 추천 위원회를 구성 운영하는 방법이며, 둘째는 교수들이 직접 선출하는 방법이며, 셋째는 교수회 등의 추천에 의한 방법이다. 어떤 방법을 택하든 간에 전체 교수의 직접 선거에 의하여 선출하며, 대학에 따라서는 직원도 선거에 참여시키고 학생에 의한 신인(信認) 투표를 실시하기도 한다.

대학 자치는 대학의 공공성과 개방성을 전제로 부여되고 있는 것이다. 따라서 총장의 자격 기준이 학내 인사로만 제한되지 않고 학외 인사까지 개방되어야 함은 물론 총장 선출권도 대학인에게만 부여할 것이 아니라 사회인에게 광범하게 부여되어야 한다. 특히 국민의 대학이라고 할 수 있는 국립 대학의 경우

는 총장 선출의 과정에서 국민의 의사를 적극적으로 반영해야 한다. 이는 대학이 사회로부터 적극적인 지원과 협조를 받을 수 있는 길이기도 하다. 따라서 대학 총장 후보 선출은 교수 직선보다는 교수, 직원, 학생, 동문, 사회인, 정부 관료 등의 대표로 구성된 총장 후보 선출 위원회에서 선출하는 방식으로 개선되어야 할 것이다. 교수들만이 참여해서 총장을 직선하고, 또 학장마저 직선하는 현행의 총·학장 선출 방식은 조속히 개선되어야 한다.

대학의 경쟁력이 곧 교육의 국제 경쟁력이라고 할 수 있다. 지식 기반 사회에서 대학이 경쟁력을 상실하게 되면 국가의 경쟁력마저 약화되는 것이다. 대학의 경쟁력을 제고하기 위하여는 대학 운영 체제가 크게 변화되어야 한다. 우물 안 개구리식으로 대학 내의 교수 중에서 총장을 선출하게 되면 대학은 크게 변화되지 않는다. 스포츠 분야에서는 경기력을 향상시키기 위하여 외국의 유명한 코치를 초청하여 지도를 받고, 그 결과 국제 대회에서 좋은 성적을 거두기도 한다. 기업체에서도 외부의 유능한 경영인을 영입해서 기업 경영 방식을 쇄신하고 기업의 경쟁력을 높이기도 한다. 유독 대학만이 교내의 인사가 총장으로 선출되는 것을 고집하고 있는 것이다. 타대학 교수 중에서 혹은 사회 저명 인사, 기업 경영인 등을 총장으로 선출하거나 경우에 따라서는 외국 대학의 총장이나 부총장을 총장으로 초빙할 수도 있을 것이다. 외국 대학과 경쟁하기 위하여는 외국 대학의 경영 방식과 행정 운영 체제를 도입해야 할 것이다. 대학 재정만 확충되면 대학의 경쟁력이 자동적으로 향상되는 것이 아니다.

대학이 총장 직선제를 고수하는 한 외부 인사 중에서 총장으로 선출되기는 어렵고, 대학 내의 교수 중에서 총장을 선출하는 한 대학의 변화와 개혁을 통한 질적 수준의 제고는 기대하기 어렵다. 교수 전원이 참여하여 총장을 선출하는 방식만이 민주적인 방법은 아니며, 대학의 자율성을 확보하는 것은 아니라고 본다.

윤정일

서울대 사범대학 교육학과를 졸업하고,서울대 교육대학원 교육행정학 석사, University of Illinois 교육행정학과에서 철학박사 학위를 수여받았다. University of Illinois 교육연구소 연구원과 사범대학 교수, 한국교육개발원 연구위원(기획조정실장, 교육발전연구부장), 대통령교육개혁심의회 전문위원, 대통령교육정책자문회의 전문위원, 한국교육행정학연구회 회장, 한국교육재정경제학회 회장 등을 역임하였다. 현재 서울대학교 사범대학 교수와 학교바로세우기실천연대 운영위원장을 맡고 있다. 주요 저서로는 『교육재정의 이론과 실제』, 『한국교육사』, 『한국교육정책의 탐구』, 『교육의 이해』, 『교육행정학원론』, 『한국의 교육정책』 외 다수가 있다.