



한국 대학 총장 선임 제도의 개선 방향¹⁾

표 시 열 | 고려대 행정학과 교수

I. 대학 행정의 특성과 총장의 역할

1. 개방 체제로서의 대학 행정 조직

최근의 한국 사회는 모든 분야에 있어 개혁을 추진하고 있다. 이러한 개혁은 민주주의 정착이라는 국내 정치 변화도 한 요인이지만, 지구촌 시대로 들어서는 국제적 환경 변화도 큰 요인이다. 이제 교육 분야, 특히 대학은 외부 세계와 단절되어 오직 진리만 추구하던 "상아탑"적 전통에만 안주 할 수 없게 되었다. 대학도 환경의 변화에 능동적으로 대처하여 조직 체계와 그 운영에 있어 개방성을 추진하여야 한다.

오늘날의 대부분 사회 조직은 외부 환경과 긴밀히 연결되어 있는 개방 체제이다. 체제(system)란 여러 개의 부분들이 상호 작용을 통하여 하나의 목표를 달성하기 위한 조직을 의미한다. 체제에는 외부 환경의 큰 영향 없이 살아갈 수 있는 폐쇄 체제가 있고, 그 생존이 외부 환경에 크게 의존되어 있는 개방 체제가 있다. 개방 체제는 환경과의 끊임없는 동적인 순환 과정을 하며 그러한 과정을 통하여 자력 강화를 할 수 있다. 개방 체제는 하위 체제에 권한을 위임하고, 하위

체제간의 연결 고리를 중요시하며, 하위 체제 활동을 통합할 수 있는 체제 전체 규모의 정보망을 통해 의사소통을 한다. 개방 체제에서는 갈등을 창조적 관리를 통해 긍정적인 변화 요인으로 본다. 개방 체제는 조직이 무엇을 하여야 하는가 보다 조직이 어떻게 움직이고 있는가에 관심을 더 갖는다. 개방 체제는 환경과의 동적 순환 과정에서 문제가 발생하면 자체 규제를 통하여 새로운 균형 상태를 유지한다.

오늘날의 대학은 행정의 급속한 변화에 능동적으로 대응하여야 하는 개방 체제(open system)이다. 이러한 개방 체제로서의 대학은 그 발전이 대학의 중요 정책을 결정·집행하고 대학의 전반적인 행정을 직접 관리하는 총장의 역할에 크게 의존하게 된다.

2. 대학 행정과 총장의 역할

대학의 환경은 개혁의 시대를 맞이하여 새로운 대학 문화의 창조를 위한 다양한 의견이나 아이디어가 표출되며, 대학 발전을 위한 구성원들의 열의나 의지가 그 어느 때보다 고조되고 있다. 대학 교육 개혁을 위해 연구의 활성화, 대학 재정의 확충, 대학원의 확

1) 본 논문은 1999년도 교육부 정책 연구 과제 '대학 총장 선임 방안에 관한 국제 비교 연구'의 요약문이며, 김명수 교수(한국교원대학교), 임도빈 교수(서울대학교), 한승희 박사와의 공동 연구임.

대 발전, 특성화 정책 등 여러 가지 건설적인 방안이 제시된 바 있다. 앞으로 대학 환경은 교육 시장이 개방되고 대학 입학 여건이 획기적으로 변화하고 대학 간 무한 경쟁이 가속화되는 시대 즉, 수요자 중심의 시대로 특징된다고 볼 때에 이러한 대학 환경에서 구조적 변화에 능동적으로 대처해 나갈 수 있는 적절한 대학 행정 체제의 구축과 미래지향적이고 비전을 갖고 있는 리더 즉, 대학 총장이 필요한 것이다.

대학의 본래 기능과 역할이 다양화됨에 따라 대학을 이끌어 가는 총장의 역할 또한 많은 변화를 요구하고 있다. 총장에 대한 역할 기대는 대학을 바라보는 시각, 대학의 목적, 성숙도, 역사, 구성원들의 특성, 대학을 둘러싼 사회의 상황 변화 등 리더를 둘러싼 요인들에 의해서도 달라지게 마련이다.

일반적으로 대학의 총장에게 기대되는 역할은 대외적으로 대학을 대표하고 기금 등 대외적 지원을 유치하며, 대내적으로는 대학 행정을 민주적으로 원활히 수행하는 것이다. 특히 대학 구성원간의 갈등 내지 분규를 조정·해결하는 역할이 중요하다. 이러한 역할 수행을 위하여 대학 총장에게는 학문적 업적과 덕망은 물론 탁월한 경영 및 정치 능력이 요구되고 나아가 국제적 감각까지 강조된다.

II. 한국 대학 총장 선임 제도의 현황과 문제점

1. 총장 선임 관련 법규

국·공립 대학의 경우 총장 선임에 관한 근거 법령은 교육공무원법 제 24조와 제 25조이다. 즉, 총·학장은 당해 대학의 추천을 받아 교육부 장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있다(동법 제 24조의 ①). 그리고 교육부 장관이 총·학장의 추천에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있는 바(동

법 제 24조의 ③). 이에 근거하여 교육공무원 임용령 제 12조에서 총·학장의 추천에 관한 사항을 규정하고 있다.

교육공무원 임용령에 따르면 대학의 장 임용 추천을 위하여 대학에 총장 선임 위원회를 둔다. 동위원회는 대학이 정하는 바에 따라 10인 이상 50인 이하의 위원으로 구성하되, 위원은 부교수 이상으로 하고, 필요하다고 인정되는 경우에 대학 외의 인사를 위원으로 할 수 있다. 위원회는 대학의 장 후보자를 당해 대학이 정하는 바에 따라 위원회에서 직접 선정하든지, 또는 당해 대학 교원의 합의된 의사에 따라 선정한다. 그리고 위원회는 선정된 후보자를 지체없이 대학의 장에게 통보하여야 하며, 위원회의 세부 운영 사항은 대학의 장이 정하도록 되어 있다(동령 제 13조의 3).

사립 대학의 경우 총장 선임에 관한 근거 법령은 사립 학교법 제 53조이다. 즉, 각급 학교의 장은 당해 학교를 설치 경영하는 학교 법인 또는 사립 학교법 경영자가 임명하도록 되어 있다(동법 제 53조의 ①). 각급 학교의 장의 임기에 관하여서는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 학교 법인 및 법인인 사립 학교 경영자는 정관으로, 사인인 사립 학교 경영자는 규칙으로 정할 수 있도록 규정되어 있다(동법 제 53조의 ③).

2. 한국 대학 총장 선임 제도의 현황

국·공립 대학, 사립 대학, 교육 대학 모두가 6·29 이후 정치적 민주화 물결과 더불어 교육의 민주화, 자율화 추세에 힘입어 1987년 말부터 교수들에 의한 총장 직선이 교육공무원법이 개정되기 이전에 법적 근거도 없이 실행되기 시작하였다. 몇 개 대학으로부터 출발한 교수들에 의한 총장 직선은 급속히 다른 대학으로 확산되어 갔으며, 교육부에서는 처음

에는 제지하다가 교육부 지침 시달을 통하여 당해 대학에서 총·학장 추천 위원회를 구성하여 총·학장 후보자를 복수 추천하도록 했으며, 그 후에는 교육공무원법의 개정(1991. 3. 8)을 통하여 마침내 대학 자체적으로 총·학장을 선임할 수 있는 법적 근거도 마련하였다.

교수들에 의한 총장 직선을 경험한 대학들은 대학의 형편에 따라 출발 연도와 횟수를 달리하고 있는데, 대부분의 대학들이 1988~1991년 사이에 처음으로 교수 직선을 실시하였다. 총장 선출 방식은 총장 예비 후보자를 어떻게 선출하는가에 따라 교황 추대식 방식, 추천 위원회를 구성하여 선임하는 방식, 후보자 등록 방식 등 몇 가지 방식으로 구분된다.²⁾

현재 국·공립 대학(교대 제외 34개 대학)의 경우 모두 총장 직선제를 실시하고 있으며, 사립 대학의 경우 사립 학교법에 따라 재단이 총장을 임명(1998년 4월 현재 103개 대학) 또는 교수 직선(18개 대학)이 이루어지고 있다. 사립 대학의 경우 총장을 직접 임명하고자 하는 법인 이사회측과 교수 직선으로 총장을 선출하고자 하는 교수협의회 등 자치 기구 사이에 갈등이 표출되고 있는 상황이다.

총장 선임 유형 중 교수 직선의 형태는 '92년도 32%, '94년도 37%, '96년도 44%, '97년도 30%로 나타났으며, 향후 총장 직선제 희망 대학은 22.9%로서 감소하는 경향을 보이고 있다. 한편 총장 후보에 외부 인사를 영입하는 경우 국·공립 대학과 사립 대학간의 차이가 있는데, 국·공립 대학인 경우 1998년 4월 현재 19.4%, 사립 대학인 경우 80.6%로 나타났다.

3. 한국 대학 총장 선임 제도의 문제점

우리 나라 대학 사회에서 총장 직선제가 추진된 것은 1980년대로 서울의 몇 개 대학에서 교수들이 교수협의회를 처음으로 발족시키고 여기에 총장 직선 제도를 마련함으로써 비롯되었다. 대학 교수들이 이러한 변화를 시도하게 된 이유는 1960년대와 1970년대 후반에 군사 정권이 비판적인 교수들과 학생들을 감시, 통제해 왔던 사실과 사학 재단의 횡포와 비리 때문이다. 그러나 1980년 5월 신군부가 집권함과 동시에 교수협의회는 발족한지 1~2개월만에 해체되고 총장 직선 제도도 파기되었다. 그로부터 6년 후인 5공 정권이 좌초하기 시작했던 1986년에 교수협의회가 재출범하면서 1987년부터 비로소 총장 직선제가 실현되었다. 1987년 6월 항쟁은 군부 독재 정치를 종결하는 6·29 선언을 얻어냈고, 이러한 6·29 선언의 가시화된 민주화 운동에 바탕을 둔 민중의 승리가 총장 직선제를 부활시킨 것이다.

이러한 교육의 민주화와 학원의 자율화 분위기가 고조됨에 따라 교육부가 과도기적으로 대학 총장 추천 지침을 각 대학에 시달하기도 전에 1987년 목포 대학과 전남 대학을 출발로 각 대학에서 교수들의 직선에 의하여 총장을 선출하는 대학이 확산되어 갔으며, 교육부는 교육공무원법을 개정하여 마침내 당해 대학에서 총장을 선출하여 추천하도록 하기에 이르렀다. 이처럼 우리 나라의 대학에서 교수들에 의한 총장 직선은 과거 군사 정권 시대의 중앙 집권적 통제적 대학 정책에서 대학의 자율적 경영을 염원하는 학생과 교수들의 민주화·자율화 운동에 힘입어 실정법이 바뀌기도 전에 쟁취한 것으로 한국 고등 교육 발달사에 큰 의미를 부여하는 계기가 되었다.

2) 강원근, "한국의 대학 총장 선출 규정에 관한 연구", 『교육행정학연구』, 한국교육행정학회, 1997, Vol. 15, No. 2, pp. 20~21

이러한 총장 선임의 직선제가 갖는 장점과 기여에도 불구하고 다음과 같은 직선제의 문제점들이 지적되고 있다. 총장 직선제의 대표적인 부작용으로 대학 내의 파벌 형성, 과열 선거 운동으로 인한 학내 분위기 저해, 논공 행상에 따른 보직 나뉘 먹기 등을 들 수 있으며, 이는 총장의 소신 있는 경영 및 경영 효율성을 가로막는 요인으로 작용하고 있다. 다시 말해 총장 직선제는 교수협의회 등이 주도하고 대학 경영 전반에 걸쳐 교수협의회의 영향력이 막강해지면서 총장의 리더십이 약화되고, 대학 경영이 합리성이나 효율성에 의해 움직이기보다는 교수협의회와 대립·타협하는 파행적이고 소모적인 양태가 발생하고 있다. 그리고 '자기 사람 심기' 등의 인사 부조리와 연계될 우려가 있으며, 이는 선거 당선 후 총장의 논공 행상 또는 인사권 행사에 있어서 특혜 문제로 연결되는 것이다. 그러한 과정에서 학연, 지연 등의 폐쇄성이 가중되고 있는 실정이다. 무엇보다도 총장 직선제는 과열 선거 운동으로 대학 내에 갈등 요소를 상존케 하는 등의 문제점을 갖고 있다. 또한 총장 선출이 교원들만의 직선으로 이루어져 학생과 직원층의 의사가 무시되고 임명권을 가진 정부 및 법인측 의사가 무시되어 갈등을 조장하고 있는 것이다.

Ⅲ. 외국 대학의 총장 선임 제도 개관

1. 미국 대학 총장 선임 제도

(1) 일반적 절차

1936년 하버드 대학의 설립을 효시로 한 미국 대학의 총장제는 영국의 단과 대학 행정 체제에서 유래된 것으로 초기의 총장들은 종신제로 대학 내부에 전권을 가졌었으나, 현대적 의미의 총장제는 대학 조직이 거대화된 이후에 형성된 것으로 대학의 행정 경

험, 교수 경험, 박사 학위 소지자로 다양한 능력을 요구하게 되었다.

미국 대학의 총·학장의 선출 방식은 각 대학의 전통과 유형, 총·학장의 결원이 생긴 이유(대부분 전임 총·학장의 사임, 사망, 은퇴 또는 해고 등)에 따라 다르므로 일괄적으로 한 가지 모델을 제시하기는 어렵다. 그러나 미국의 대학에서 총장을 선임하는 방식에 있어서는 다소 차이점이 있다. 해도 해당 대학교의 설립 목적과 현재의 당면 과제 그리고 미래의 지향 목표에 따라 이를 잘 수행하여 줄 수 있는 행정가를 요구한다는 점에서는 공통점을 갖는다.

대부분의 미국 대학에서 시행하고 있는 총·학장 선출 방식을 제시하면 다음과 같다. 일반적으로 이사회의 주관 아래 총·학장 선임 위원회를 조직하는데, 동위원회는 이사회, 교수, 학생 때로는 다른 대학 구성원의 대표를 포함하여 약 12명 정도로 구성된다. 이들은 흔히 임명되거나 각 집단의 대표로서 선출되기도 한다. 총·학장 선임 위원회의 첫 번째 임무는 대학의 현상황을 평가하고 미래를 설계하는 일이다. 이 작업에 근거하여 초빙될 총·학장이 갖추어야 할 자격을 나열하여 명세서를 작성한다.

그 이후에는 총·학장의 초빙에 대한 홍보 활동을 전개하는데, 대중 매체를 통한 광고, 개별적인 접촉, 총·학장을 소개하는 컨설턴트에게 새로운 총·학장이 갖추어야 할 자격 명세서, 연봉, 기타의 대우를 명시한 내용을 배포하기도 한다. 새로운 총·학장을 찾는 데 필요한 시간과 노력, 인력 등을 고려하여 'Consultant to Management for Executive Selection' 또는 'Talent Pool'이라는 총장 소개 업무를 전문으로 하는 회사에 맡기는 경우도 있다. 이러한 경우 총·학장의 첫 연봉의 1/3에 해당되는 소개비와 기타 소요 경비를 총장 소개 업소에 지불하고 그 대학에서 요구하는 조건에 맞는 총장을 찾는 임무를 위임하게 된다.

어떠한 방법을 사용하든 총·학장 후보가 많으면 이력서와 기타의 서류 심사를 통해서 20~30명 선으로 줄여 그들에 대한 집중적인 사실 확인 조사에 들어간다. 인비로 된 서신, 추천인과의 직접 대화, 후보자의 현재 근무지에서의 근무 성과나 동료간의 인간관계 등을 탐색한다. 이러한 절차를 밟는 과정에서 총·학장 선임 위원들과 면접할 기회를 준다. 이때 총·학장 후보들은 방문 학교에 대해 질문할 수 있는 기회를 충분히 갖게 된다. 총·학장 후보자들의 현지 방문에 소요되는 모든 경비는 해당 대학에서 지불하는데 부부 동반을 원칙으로 한다. 그 이유는 총·학장의 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 부부의 협동적인 활동이 필수적인 경우가 많기 때문이다. 총·학장 후보들의 현지 방문 면접을 통하여 최종 후보자들이 1~3명으로 압축되면 이들 명단이 이사회에 제출되고 이사회에서는 최종적으로 신입 총·학장을 결정하게 된다. 이와 같은 총·학장 선임 위원회 구성으로부터 최종 신입 총·학장이 결정될 때까지는 평균 7~9개월이 소요되지만 경우에 따라서는 단 하루 또는 2년이 걸리기도 한다.

2. 유럽 대학의 총장 선임 제도

(1) 영국 대학의 총장 선출 제도

영국의 대학 설립은 설립자가 대학 헌장을 작성하여 국왕에게 제출하고 왕위헌장에 의하여 승인되는 과거의 전통을 계속 지키고 있다. 즉, 논리적으로 볼 때 대학의 자치권은 국왕이 부여하는 것으로 되어 있다. 국왕은 대학을 권위적으로 직접 통치하는 것은 아니고, 대학은 대학 헌장에 의거하여 자치를 하며 자치에는 이사회, 심의회, 평의회, 부총장 등이 참여한다. 이사회는 재단의 재산을 관리하고 대학 운영의

최종적인 책임을 갖는다. 이사회는 런던 대학의 경우 총장과 부총장을 포함해 25명으로 구성되고, 심의회는 대학의 제정, 기획, 건물 유지 등에 책임을 지며, 평의회는 대학의 학사 행정을 결정하고 대학 교원 50~200명으로 구성된다.

영국의 대학 총장은 이사회와 평의회와 성원으로 서 회의를 주재하기는 하나 대학의 형식적인 최고 관리자이다. 총장은 교수들 사이에서 동료에 의해 선출되고 임기는 1년에서 무기한이다. 즉, 임기는 종신제까지 가능한 것이다. 실질적인 대학 행정의 총책임자인 부총장은 평의회에서 선출되거나 이사회의 동의를 얻어야 한다. 부총장의 임기는 옥스퍼드 대학, 캠브리지 대학, 런던 대학이 2~4년에 1회의 중임이 가능하고 이외의 종합 대학은 종신제로 하는 경향이 있다. 그리고 부총장이 부재시에 업무를 대행하는 부총장 대리자가 있다(임기 2년에 중임 가능). 부총장들 가운데 3/4 가량이 대학 내부의 교수가 선임되고 학자가 대학 행정의 담당하는 유럽 대학의 전통을 따르고 있다.³⁾

즉, 영국에서는 부총장(Vice-Chancellorship)의 직위가 매우 발달되어 있다. 영국에도 Chancellor가 있으나 대학의 주요 이익과 관련하여 중요한 역할을 수행하고 학위를 수여하는 등의 역할만을 담당하는 명예직일 뿐이며 아무런 다른 법적 권한이 없다. 사실상의 총장의 직무는 Vice-Chancellor 가 수행하고 있다.

(2) 프랑스 대학의 총장 선출 제도

인구 약 5천 8백만 명인 프랑스에는 약 90여 개의 대학이 있고, 이들 모두가 국립이다. 프랑스의 대학 조직은 1968년 학생 소요에 힘입어 과거 권위주의적인 제도에서 탈피하여 자율성을 보장하는 방향으로

3) 권기욱, "다양한 총장 모습들", 『세교육』, 서울 : 한국교육신문, 1995. 3, pp. 37~38

매우 혁신적으로 개혁되는 과정을 겪었다. 1211년 교황이 인정하는 파리 대학이 설립된 이래 프랑스의 대학 교육은 종교적, 철학적 측면에 치중하는 보수주의적 성향을 띠었고, 19세기 산업 사회 이후 특히 나폴레옹 시대의 대학은 전문인을 양성하는 대학들이 많이 설립하였다. 대부분이 국립인 프랑스 대학들은 법률에 의해 통제되는데, 1968년 고등 교육법의 제정을 계기로 대학의 자치를 강화하는 방향으로 개편되었다.⁴⁾

대학 조직은 의결 기관과 집행 기관으로 구분되어 운영된다. 의결 기관은 위원회(le Conseil)인데, 위원은 교수, 직원, 학생이라는 세 가지 구성원들에 의하여 각각 선출된 대표들에 의하여 구성된다. 집행 기관은 위원회에서 선출되고 위원회의 의장 역할을 담당하는 사람은 총장이다. 이는 일견 정치의 내각 책임제와 비슷한 것 같지만, 총장이 위원회에 대하여 책임을 지지 않을 뿐만 아니라, 거꾸로 총장도 위원을 사퇴(혹은 해임)시킬 수 없다는 점에서 차이가 있다.

1968년 개혁 이후 대학에는 '의사 결정 기관'으로서 대학 운영 위원회, 대학 생활 위원회, 학술 위원회 등 3개 이상의 위원회를 두도록 하고 있다.

(3) 독일 대학의 총장 선출 제도

독일 전체의 고등 교육 제도라는 큰 틀을 규정하는 법이 HRG(Hochschulrahmengesetz)이며, 각 주 정부는 이 범위 내에서 자신의 교육 제도를 규정하는데 그것이 HG(Hochschulgesetz)이다. 또한 주 정부 산하 각 대학은 일정한 범위 내에서 고유한 규정을 갖고 있다.

우선 다양한 독일 교육 제도에 대하여 한 마디로 단언할 수 없듯이, 대학 총장 및 각 대학의 자치 기구의 명칭에도 차이가 있다. 즉, 지방과 대학에 따라

Rektor 또는 Präsident로 되어 있는데, 이는 종합 대학교나 단과 대학의 대학 규모와 성격과는 관계없이 설립시 이미 결정되어 있고, 주로 선출이나 임명 과정에 따라 정해진다. 종합 대학교 내의 단과 대학장은 Dekan이라는 직명이 따로 있다. Rektor는 본교 현직 정교수 중 선출되는 사람을 말하고, Präsident는 학계, 경제계, 행정계, 법조계 등 외부 인사를 영입하여 선출하는 경우를 칭한다. 대학 총장의 선출은 기본적으로 국가(즉, 州)와 자치 기구로서의 대학의 공동 작품이라 할 수 있다. 일반적으로 선출 행위 자체는 대학 내부의 일에 속하고 선출의 인정은 국가의 권한에 속한다. 즉, 선출과 임명의 엄격한 분리 즉, 국가가 선출 과정에 개입해서는 안 된다는 것이 대학 자치의 핵심이 되는 것이다. 또한 선출 결과의 인정 즉, 임명은 형식적인 것이고, 이것이 결코 국가의 동의를 뜻하지 않는다는 것이 중요한 것이다. 선출 결과의 인정이란 선출된 사람에 대한 동의가 아니라 그 선출 과정의 적법성에 대한 인정에 불과한 것이다.

대학의 최고 자치 기구는 이사회(Senat), 학술이사회(Akademischer Senat), 대이사회(Grosser Senat), 총회(Konvent), 평의회(Konzil) 등 다양한 명칭이 각각 사용된다. 이러한 명칭을 정하는 것은 각 주의 HG이다.

총장의 선출은 2단계로 거치게 된다. 첫째는 대학의 총장 선출 준비 위원회가 구성되어 여기에서 1차 선발을 하게 된다. 둘째는 여기에서 선발된 인원(보통 3명)은 대학의 자치 기구(평의회, 이사회 등)에 부의되어 여기에서 1명을 최종적으로 선출한다. 이후에는 요식적인 절차로서 최종적으로 선출된 후보를 주 정부에 통보하면 주 정부의 해당 장관(문화부, 교육부, 과학문화부 등)이 이를 임명하게 되는 것이다. 독일 대학 총장의 선출은 연방 정부와는 관계없

4) 김동진 외, 『국립 대학의 설립·운영에 관한 연구』, 교육학보고서, 1995. 11, pp. 55~56.

고, 주 교육부 장관에게 보고하여 주 정부가 임명한다. 지금까지 대학에서 선출된 총장을 주 정부에서 임명 거부한 예는 찾아볼 수 없다.

이 과정에서 핵심적인 문제는 1차 선발과 2차 선발의 기구가 어떻게 구성되는가의 문제일 것이다. 1차 선발을 담당하는 총장 선출 준비 위원회의 경우에는 미국 대학의 교원 임용시에 있는 스크린 위원회(screen committee)와 같은 역할을 하는데, 성격상 소위원회의 규모를 가진다. 이 위원회의 구성은 각 주에 따라 구체적인 내용에 차이가 있는데, 일부 주에서는 주 교육부 관리가 참여하기도 하고, 일부에서는 1차 선출은 위원회가 전담을 하고 주 정부는 이에 관여하지 못하게 되어 있다.

총장을 최종적으로 선출하게 되는 중앙 대의 기구는 앞서 설명한 바와 같이 교수가 과반수를 차지하지만 독일 대학 자치의 핵심적 기구라고 할 수 있다. 이는 내각 책임제 하에서의 의회와 같은 역할을 담당하는 것인데, 일단 선출된 총장은 투표에 의하여 퇴진 당할 수 없게 되어 있다는 점에서 다르다. 즉, 총장의 선출권만을 가지고 있는 것이다.

독일 대학의 총장 선출 절차를 요약해 보면 다음과 같다.

총장은 외부의 간섭 없이 대학 자체적으로 선출된다. 총장 선거는 사전에 공시되어 공개적으로 후보를 모집하여야 한다(총장을 선출할 사유가 생겼을 때에는 반드시 이를 공시해야 하는데, 이를 위반하였을 때에는 그 선거를 무효화시킬 수 있다). 후보자들은 두 단계 즉, 1차 선발과 2차 선발의 과정을 거쳐서 총장으로 선출된다. 주 정부는 선출 과정에 하자가 없는 한 이를 임명하여야 한다.

3. 일본 대학의 총장 선임 제도

일본 대학의 운영 관리 제도를 보면, 총장 인사 제

도 등 여러 측면에서 우리 나라와 유사함을 알 수 있다. 그 원인은 우리의 초기 근대 고등 교육이 일본의 영향을 많이 받았을 뿐만 아니라, 문화나 의식의 구조가 서구보다 동질성이 강하기 때문일 것이다.

오늘의 일본의 대학 역시 수차의 교육 개혁 시도에도 불구하고 구조적 내재적인 문제를 해결하지 못한 채, 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 계획성이 부족한 국립 대학과 자립성이 결핍된 사립 그리고 유럽형과 미국형에 일본 전통을 대학들이 혼용하고 있다. 따라서 대학 총장 선출이나 임용 방식도 다양하고 복잡하다.

일본 교육 공무원 특별법에 규정된 국립 대학 학장의 선임에 관한 사항을 보면 다음과 같다. 학장의 채용은 전형으로 하며, 그 전형은 협의회가 행한다(법 제 4조 제 1항). 여기에서 협의회란 평의원(1개의 학부를 설치한 대학은 교수회 구성원)과 부·국장으로 구성된 회의를 말한다. 그리고 국립 대학 평의회의 「평의원」은 학장·각 학부장 및 교양부장·각 학부 및 교양부 별로 교수 2인·각 부설 연구소의 장으로 구성하며, 당해 대학의 사정에 따라 평의회의 의결을 거쳐 각 학부 및 교양부별 평의원의 수를 5인까지로 증가하고 각 부설 연구 소장인 평의원 수를 제한하거나 부설 연구소의 교수, 부속 도서관장, 부속 병원장, 단기 대학 병설 대학에 있어서는 단기 대학의 교수 기타 주요한 직에 있는 직원을 평의원으로 할 수 있다. 학장의 전형은 협의회 발의에 의거 학장이 정하는 기준에 따라 인격이 고결하고, 학식이 뛰어나며, 또한 교육 행정에 관하여 식견이 있는 자에 대하여 행하여야 한다(법 제 4조 제 2항). 이는 학장 전형 기준에 대하여 협의회 논의에 기초하여 현직 학장이 미리 정한다는 것을 의미한다. 학장의 임용, 면직 등은 학장의 신청에 따라 임명권자가 행한다(법 제 10조)고 규정하여 국가의 인사권을 유보하고 선거에 의한 당선제가 아님을 명백히 하고 있다.

선거제에 의한 선임 방법은 아주 다양하다. 먼저,

선거 방법을 보면 직접 선거제와 간접 선거제가 있으며, 또 1차 선거와 2차 선거로 구분하여 1차 선거에서 후보자를 수명 뽑은 다음 2차 선거를 하는 예와 1차 선거에서 뽑힌 수명의 후보자에 대해 직원의 신입 투표, 학생의 제척 투표를 행하고, 다시 2차 투표와 본 선거를 행하는 예 등이 있다. 그리고 선거인에 있어서는 교원에 대해서는 교수로 한정하는 예, 교수회 구성원에 한정하는 예, 전임 교원 전원으로 한정하는 예가 있으며, 교수 전원에 한정하는 경우에도 외국인 교원을 제외한 예 등이 있다. 또 직원에 대해서는 과장 이상, 과장 및 대리 이상, 계장 이상 등 그 직급에 따라 한정하는 예와 전임 직원 전원으로 하지만, 재직 2년 이상 또는 재직 1년 이상 연령 만 20세 이상 등 근무 연수와 연령에 제한을 두는 예도 있다. 그리고 대학에 따라서는 직원의 비중을 교원의 2분의 1로 하는 예, 직원의 선거인을 교원 선거인과 관계에서 일정수로 제한하는 예 등이 있다. 학생에 대해서는 제척 투표 또는 신입 투표를 인정하는 예도 상당하지만 본 선거의 선거인으로 하는 예는 한 가지 예(원생을 선거인으로 한다.)밖에 없으며, 학생의 리콜제를 인정하는 예도 하나 있다.

Ⅳ. 한국 대학 총장 선임 방법의 개선 방향

다른 나라 대학들의 총장 선임제를 분석한 결과를 기초로 우리 나라의 총장 직선제가 안고 있는 당면한 부작용을 극복하기 위한 몇 가지 정책 방향을 아래에 제시해 본다.

첫째, 우리 나라 대학들은 대학의 목표와 특성화 방안을 구체화하고 그러한 목표 수행에 적절한 총장을 선임하여야 한다.

둘째, 대학 구성원의 다양한 의견이 수렴되어야 한

다. 현재의 총장 직선제는 주로 교수만의 참여인데 동창회 대표, 직원 및 학생 대표도 적은 비율이더라도 참여시키는 것이 다른 나라의 관례이다. 학생의 경우 전문성이 부족하고 총장이 학생의 인기에 지나친 관심을 갖게 되는 우려가 있는데, 이 문제는 일본의 경우처럼 일정 비율의 학생 신임을 못 얻는 경우 후보에서 제외하는 제도도 응용할 만하다.

셋째, 총장 선출 방법을 국가가 법령으로 획일화할 필요는 없을 것 같다. 대학의 전통과 규모, 성격 등에 따라 대학 스스로 선출 방법을 규정하고 공정한 선거를 하는 것이 중요하다. 다만 모든 대학들의 교수협의회를 통한 직선제는 그 부작용이 많으니, 미국의 경우처럼 총장 선출 위원회를 통한 간접 선거로 행정, 재정적 유인책을 통하여 유도할 필요는 있다고 생각된다. 이 경우 총장 선출 위원회 구성은 교수 대표가 중심적 역할을 하도록 하고 동창회, 직원, 학생 대표도 소수 참여시킬 필요가 있다. 이러한 간선제의 가장 큰 문제는 총장 후보자들이 몇 명 안 되는 선출 위원을 학연, 지연 등을 통한 포섭이 가능하여 공정한 선출을 할 수 있느냐이다. 사실 정향적인 문화의 정착이 선결 과제인데 가장 양심적인 교수 대표들을 믿고 경험시킬 수밖에 없을 것이다.

따라서 현행 법령을 구태여 개정할 필요가 없다고 본다. 교육공무원 임용령 제 12조의 3에서 규정하고 있는 바와 같이 대학의 장 임용 추천 위원위를 구성하고 동 추천 위원회가 직접 선출하든지, 교원의 합의된 의사 즉, 교수 직선제로 하든지 그 결정을 대학 자치에 맡긴 현행 법령이 타당하다고 생각된다. 교수 직선제의 부작용이 심각하면 대학 스스로 개선할 수 있는 자치 능력이 있어야 한다. 대학간의 치열한 경쟁에서 내부 갈등이 얼마나 큰 불이익인지 스스로 경험하는 것도 성장의 원 과정으로 생각할 수 있다.

다만 미국식의 선출 위원회의 간선 제도도 적극 활용하기 위하여 각종 대학 평가에서 총장 선출 절차 및 리더십을 주요 평가 항목으로 할 필요가 있다. 총장 선출 과정의 개방성, 능률성 등이 평가 항목으로 강조되어야 할 것이다.

넷째, 국·공립 대학의 경우 정부는 총장을 최종 인준하게 되는데, 대부분의 국가 특히 독일에서 그러 하듯 선출 과정의 적법성에 관한 인정이지 총장 선거에 개입하지는 말아야 한다.

다섯째, 사립 대학의 경우 재단의 부당한 전횡이 많은 경우에는 교수협의회의 직선제가 아직 필요하다. 그러나 이 경우에도 학교 정관에 협의회의 총장 후보 선출 권한을 명시하여야 할 것이다. 지금처럼 법령에 근거 없이 사실적인 힘의 행사는 대학에서 지양되어야 할 사항이다. 특히 사립 대학의 경우에는 대학의 자치를 최대한 존중하여 다양한 총장 선임 방법을 수용하는 것이 필요하다.

마지막으로 총장 후보를 대학 내 교수로 국한할 필요가 없다. 개방 사회에서 유능한 총장을 널리 공개하여 선임하여야 한다. 또 총장의 자격을 박사 학위가 있는 교수로 제한할 필요도 없다. 실무 경험이 많은 전문인도 총장 후보로 응시할 수 있도록 대학 체제가 개방 체제로 변화되어야 한다.

요컨대 대학이 발전하는데 가장 중요한 요소 중 하나가 총장의 리더십이라 할 수 있다. 자기 대학의 목표를 가장 잘 수행할 수 있는 유능한 총장을 선임하는 것이 대학 발전의 관건이다. 정부의 간섭 이전에 대학 구성원 스스로 편협한 이해 관계를 떠나 가장 합리적인 총장 선임 방법을 모색하는 것은 대학 자치의 기초라 할 수 있다. 제도의 잦은 변경보다 운영의 묘가 더 중요하다고 생각된다. 그러나 다른 나라에서 오랫동안 발전시켜 온 간선제 같은 제도도 조심스럽게 응용하여 새로운 경험으로 보다 능률적이고 민주적인 총장 선출 제도를 모색할 필요가 있다고 생각된다.

요약

표시열

고려대 법과대학을 졸업하고, 서울대 행정대학원에서 행정학 석사 학위를, 미국 University of Iowa에서 교육법·비교법 석사 학위와 Ph.D를 받았다. 고려대 경성대학장, 행정대학원장, 대학교육협의회 「대학교육」 편집위원, 교육부 교육개혁 평가위원을 역임하였고, 현재 고려대 서창 캠퍼스 행정학과 교수, 대한교육법학회 회장 등으로 활동중이다. 주요 논문으로 「학생의 헌법상의 권리」, 「교육 분쟁 조정 및 권리 구제 제도에 관한 연구」, 「행정의 효율성 편향에 대한 헌법상의 제한」 등이 있으며, 주요 저서로는 「민주주의의 정착과 대학의 개혁」 등이 있다.