

# 대학과 학생회의 갈등

● ● ● 김 형 근 | 한국대학교육협의회 기획협력실장

대학당국과 학생회 간에 발생하는 갈등문제는 대학운영관리의 법적, 포괄적 책임이 있는 대학당국이 일반사회에서 나타나는 갈등해소의 기본원리인 편파적, 부분적 이익보다는 대학공동체의 이익을 우선적으로 도모한다는 원칙 하에서 풀어 나가야 할 것이다. 그리고 대학당국은 당사자 입장에서 고민해 보고, 타협 또는 양보할 수 있는 여지가 있는지를 진지하게 검토해 보는 자세가 매우 중요하다.

## I. 들어가는 말

대학의 일차적 임무는 재학생들이 필요로 하는 고등교육을 만족할 만한 수준에 이르도록 실시하는 것이다. 그런데 이러한 요청에 대한 교육의 내용과 방법이 무엇인지를 객관적·획일적으로 표현하기는 어려울 뿐만 아니라, 교수 형편이나 재정 여건 또는 학생 개개인의 특성이나 환경에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있고, 그 만족도에 있어서도 개인별 격차가 있다. 이 점에서 환경적 격차나 개인적 기대수준차가 학생들과 대학 간의 갈등의 원천이 된다.

학생회의 기본적인 임무는 학생들의 자치활동이다. 따라서 고등교육법 제12조는 '학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다'고 규정하고 있다. 학생회의 임무나 기능은 학칙

과 학생회가 스스로 정한 학생회칙에 규정되어 있는데, K 대학의 학생회칙을 들면 '본회는 민주적이고 자율적인 학생자치활동과 대사회적으로 진보적이며 사회 참여적인 활동을 통해 사회 역사 발전에 기여하며, 학우들의 권리와 이해를 옹호하기 위한 노력을 전개한다'고 규정하고 있다. 여기에서 학생회가 표출하는 대학과의 갈등은 주로 학생들의 권리와 이해에 관련되어 있는 대학당국의 정책과 행정에 관한 불만, 불신, 거부와 같은 부정적 감정이다.

조직이나 기관 내의 갈등은 자연적으로 발생하고, 또한 불가피한 점이 있으며, 순기능과 역기능을 공유하고 있다는 점, 그리고 갈등 그 자체가 문제가 아니라 그것이 어떻게 다루어지는가가 문제가 된다. 그리고 학생회와 대학당국과의 갈등은 대부분 학생회의 대학운영 참가와 밀접한 관련이 있으며, 갈등을 일으키는 사건

의 유형이나 내용은 시대적 상황이나 대학별 환경에 따라 차이가 있다.

## II. 학생회의 대학운영 참가

우리나라 대학의 학생조직은 1949년 학도호국단으로 시작되었다. 이 학도호국단에서는 어느 정도 학생의 자치활동이 가능하였지만, 본질적으로는 하향식 관료체제로서 민주적 자치활동기구로 보기는 어려웠다. 4.19 혁명으로 명실상부한 학생자치기구를 조직하였으나, 10월 유신으로 1975년 학도호국단설치령을 제

오늘날 대학당국과 학생회 간의 주된 갈등원인은 대학의 재정문제에 있으므로, 기부금이나 국고지원 확충, 그리고 학교법인의 수익증대를 통한 전입금 비중 상향 등 학생들의 등록금 부담 완화가 갈등 완화의 첩경이 된다. 또한 학교 재정 운용의 투명성 강화나 교육수준의 질적 향상을 도모하기 위한 다양한 노력을 통해 대학운영 전반에 대한 학생들의 신뢰 수준을 높이면 높일수록 대학당국과 학생회 간의 갈등은 줄어들 것이다.

정하여 다시 학생자치회가 학도호국단으로 복귀되었으나 1985년에 들어와 정부는 학도호국단설치령을 개정하여 학생자치기구의 설치를 허용하였다. 노태우 정부 이전까지의 학생조직은 대체로 독재정권에 대한 정치 투쟁에 전념함으로써 대학운영과 관련된 대학당국과의 갈등문제는 미약한 실정이었다. 그러나 80년대 후반 들어 정부는 사회의 모든 부분에 걸쳐 광범하게 민주화, 자율화, 개방화 방향으로 나아가면서 1988년부터는 사립대학 등록금 책정을 자율화하고 1992년부터는 국립대학

기성회비 부문을 자율화하였다. 이러한 등록금 자율화는 종전 정부의 통제와 물가안정 시책에 의해 억제되어 온 부분을 함께 반영하는 등 과거보다 높은 비율의 등록금 인상이 거의 매년 이루어짐으로써 인상 폭에 대한 학생들의 불만이 높아지자 학생회 측과 협의·조정하는 관행이 일반화되어 왔다. 이러한 대학당국과 학생회와의 이른바 등록금협상은 대학 재정 운용에 대한 실질적인 학생참여 형태의 일종으로 볼 수 있을 것이다.

외국 대학의 경우, 학생자치회의 대학운영 참여에 관하여 살펴보면 다음과 같다.

영국의 대학편람에 의하면 '학생자치회는 학생이 대학에서 생활함에 있어 중심이 되고, 많은 학생의 제활동의 센터로 되는 것이다' 라고 기술되어 있으며, 런던대학교의 카렌다는 '학생자치회의 목적은 학생의 복리와 공동생활을 촉진시키고 특히, 학생에 관련된 모든 문제에 대하여 그들의 대의원을 통하여 의견을 진술할 수 있다' 고 되어 있다. Keel대학의 경우, 학생회의 기능을 대학당국과의 공식적 연락기관, 학원 내에 있어서의 학생의 제활동 촉진 도모, 그리고 학생생활에 필요한 서비스나 오락의 제공 등으로 정리하고 있다.

프랑스의 경우 대학 학생회를 대학운영에 관한 참가자 또는 사회개혁활동조직으로 고려하여, 종래의 교수진에 의한 전통적·형식적인 대학의 관리·운영 방법을 새롭게 하고, 세대간의 대화에 의한 개혁의 정신을 주입하고자 하였다. 그리하여 현대사회의 제요청에 보다 잘 대응하는 대학을 창조하는 것을 목표로 하여 학생회를 제도화하였다. 학생의 대학운영에의 참가는 1945년의 정령(政令)에 의하여 보장되었는데, 이에 의하여 각 학부마다 학생의 투표로 선출된 학생대표는 대학평의회에 참가

한다. 그러나 이러한 참가는 학생에 대한 징계 문제에 한하였으며, 그 밖에 대학총장이 적당하다고 인정할 때에는 학생생활에 관한 문제의 심의에 학생을 참가시킬 수 있지만, 이 경우 표결권은 주어지지 않았다.

일본의 경우에도 학생회가 학생자치활동 외에 대학행정에 참가하는 문제가 1960년 후반부터 대두되었다. 학생은 단순한 영조물의 이용자로서 관리의 대상으로는 부적합하다고 보는 견해에서부터, 학생의 자치는 인정되지만 그것은 교수회의 자치와는 차원이 다르다는 주장에 이르기까지 다양하였다. 그러나 학생참가를 주장하는 견해는 학생의 교육을 받을 권리로서 이를 주장하거나 학생도 학문공동체의 구성원이라는 데에서 찾았다. 그리고 입법적 대응은 과거 한시적인 조치에 그쳤기 때문에 대학운영에의 학생참가 문제가 제도적으로 정착된 것은 아니다.

미국의 경우, 대학에서 학생을 공동체의 구성원으로 보게 된 것은 1966년에 발표한 '대학관리에 대한 공동성명' 이후라고 할 수 있다. 이 성명서는 학생의 중요함에 있어 대학공동체의 평등한 구성요소로 있다는 것을 긍정하면서도, 학생의 신분적 특수성 - 경험이나 능력이 미확인되어 있고, 학생 이외의 구성요소는 학생을 평가하는 입장에 있음 - 때문에 대학운영에 참가하는 것 등에 대한 상세한 규정은 피하고 있다. 그러나 1968~1969년 사이의 분쟁기에는 교수의 임면과 교과과정의 결정까지 학생들의 참여를 요구하였으며, 1970년 4월 미국교육협회(American Council on Education)의 '학내분규에 관한 특별위원회'는 분규대학의 3/4에서 학생참가 문제였다고 보고하였으며, 1969년의 조사에서는 고등교육기관의 88.3%가 학생에게 최

소한 하나 이상의 대학정책결정기구에 참가자격을 인정했다. 이 가운데 이사회에서 투표권을 인정한 것은 2.7%에 불과했지만, 41%의 대학들이 교수의 선임, 승진, 종신재직권(tenure)같은 문제를 취급하는 위원회에 학생참여를 인정했다.

그러나 70년대 후반에 들어오면서 대학운영이 정상화되고, 급진주의적 학생조직은 세력을 잃고, 대다수의 학생들은 보수적 자기탐구형의 회의적 성향으로 변화되었다. 학생회는 본래적인 학생복지향상에 주력하게 되고 대학운영 관련 학생참여 문제는 대체로 대학 이사회의 투표권 없는 멤버 수준이 되었다.

### Ⅲ. 대학당국과 학생회 간 갈등 유형

대학당국과 학생회 간의 갈등구조를 명확하게 파악하기 위해서는 우리나라 대학 학생회 활동의 역사와 활동 목표, 그리고 특징을 이해할 필요가 있다. 우리나라 대학생들의 자치활동은 동아리 활동, 언론 활동, 학생회 활동 등으로 구분할 수 있으나 그 중심은 학생회이다. 학생회 활동의 본질은 다양한 교육과정 중에서 학생들이 스스로 조직하여 운영하는 비정규 교과교육의 한 형태로서, 이러한 활동은 전문지식의 교육만으로는 충족시켜 줄 수 없는 정의적 영역과 신체적 영역의 발달을 가능하게 한다. 학생자치활동을 통하여 민주사회 구성원으로서의 시민적 자질을 함양할 수 있고, 특정 관심분야에 대하여 깊이 있게 탐구할 수 있을 뿐만 아니라 여가를 즐길 수도 있다.

그러나 우리나라 학생회 활동의 역사는 캠퍼스 밖의 정치, 사회환경의 변화를 추구하는 사회변혁운동의 선봉이 되어 왔다. 광주학생운동, 4.19 의거, 반유신체제 항거, 반군정 학

생운동, 통일운동 등이 그것이다. 이러한 사회 갈등론적 시각에 바탕을 둔 학생회 활동은 대학 내 구성원들의 관계까지도 계급론적 관점에서 파악하며, 대학당국을 투쟁의 대상으로 설정하게 된다. 학생회 활동이 대부분 투쟁으로 표현되어 등록금 투쟁, 교육재정확보 투쟁, 학원자주화 투쟁, 노동자 투쟁, 통일 투쟁 등으로 쟁점을 바꾸어 가며 투쟁하고 그 결과를 업적으로 삼는다. 학생회의 활동경력은 곧 투쟁경력이 되어 어떤 형태로든지 실적을 만들고자 한다.

과거 정치·사회문제를 주된 투쟁의 목표로 삼은 시대에는 학내문제를 가볍게 보고, 또한 역량의 분산·분열을 가져온다는 점에서 학생회와 대학당국과의 갈등문제는 잘 표면화되지 않았다. 그러나 1990년대 들어 정치, 사회 환경의 민주화 실현, 러시아 공산주의의 실패, 그리고 학생들의 의식과 생활양식이 실용주의적·실리주의적 양태로 옮겨가면서, 학생회는 대학 내 문제에 대한 관심의 비중을 높이고 또한 주요 투쟁의 대상으로 설정하게 된 것이다. 이러한 소위 활동목표나 대상의 변화에도 불구하고 과거 학생운동의 연장선상에서 학생회의 조직과 활동이 전개됨에 따라 대학당국과의 갈등문제는 총장실 점거·농성 등 폭력적 형태로 이어지는 경우가 빈번하게 나타났다.

### 1. 등록금 등 재정적 문제로 인한 갈등

대학 재정 특히 등록금 인상 문제로 인한 대학당국과 학생회 간의 격심한 갈등은 사립대학에서 일어나는 경우가 많았다. 그 원인은 국립대학의 경우, 연간 운영비의 60% 수준을 국가가 부담하는 데 비해, 사립대학은 경상비에 대한 일반적 국고보조는 없고 대학에 따라

학교법인의 전입금이나 기부금 수입이 있으나 이는 소수 대학에 해당하고, 실제 대부분의 학교운영비를 학생등록금으로 충당하기 때문이다. 특히 과학기술의 발전과 국내외 대학 간 경쟁의 치열화로 인하여 대학의 재정 수요는 급속히 증가하고 이러한 재정은 대부분 학생등록금에 의존할 수밖에 없기 때문에 90년대 이래 대학의 등록금 인상률은 소비자 물가상승률보다 훨씬 높게 나타났다. 1978~2002년의 24년 사이 우리나라 대학등록금 상승 추이를 보면, 국립대 인문계의 경우 32배, 사립대 인문계의 경우 15배 증가하였다. 이는 일본이나 미국에 비해 급격한 상승 곡선을 보이지만, 학생1인당 교육비 측면에서 비교해 보면, 1978년에는 한국 579\$, 일본 936\$, 미국 6,135\$이었고, 2000년에는 한국 6,118\$, 일본 10,914\$, 미국 20,358\$ 등으로 대학교육비 격차는 여전히 심한 편이다. 그 이유는 대학교육비에 대한 국고지원과 사회기부금 유치가 매우 어렵기 때문이다.

그러므로 학생들은 대학 재정에 대한 정부의 무관심을 비판하고, 사학재단의 교비지원 미흡에 대한 불만, 그리고 일부 대학에서는 수천억원의 적립금을 비축하면서도 높은 수준의 등록금을 인상한다고 비난한다. 한편 대학 측은 매년 인건비나 물가상승, 그리고 경쟁에서 대학이 살아남기 위해서는 교수인력의 보강이나 첨단기자재의 확보가 불가피하며, 적립금은 부족한 시설보충을 위해 매년 적립해 나가는 것으로 보고 있다. 이러한 견해차를 좁히기 위해 많은 대학들은 매년 학생들과 소위 등록금협상을 하게 되었고, 합의가 되지 않으면 총장실 등 점거농성을 벌이는 것이 거의 연례화되었다. 2006년에도 등록금 인상 문제로 총장실 점거 등 과격한 활동을 한 대학으로는 연세대학교,

중앙대학교, 부산대학교, 전남대학교, 동덕여자대학교 등이었고, 여타 많은 대학들도 등록금 문제로 고통을 겪었다.

등록금 인상을 둘러싼 대학과 학생회 간의 갈등문제는 과중한 학비부담이라는 문제 외에도 학생의 위상 강화나 결속, 학생회 실적 축적, 대학 재정 운영 방법에 대한 불만 등 여러 가지 사항이 복잡하게 얽힌 경우가 많기 때문에 냉정한 입장에서 원칙적이고 신중한 접근을 요하는 문제이다. 되풀이되는 등록금 문제로 인한 파행적인 학사운영 사태는 한국 대학들이 하루 빨리 벗어나야 할 중요한 현안 과제이다.

## 2. 학생회비 관리 운영과 관련된 갈등

학생회비는 학생들의 자치활동에 소요되는 경비를 충당하기 위하여 재학생들로부터 징수하는 것으로서 그 운용 주체는 학생회이다. 따라서 회비의 책정, 징수, 예산편성, 집행 등 일련의 회계운영에 대하여 대학당국이 관여하지 아니하여도 무방할 것처럼 보이기도 한다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 학생회의 자치활동이 비정규 교육의 성질을 가지며 또한 비록 자치활동이라 하더라도 학생의 신분이나 지위에 부합되어야 하는 한계를 지닌다는 점, 그리고 학생공금으로서 적절한 절차와 방법에 의하여 관리되어야 한다는 점에서 대학당국의 지도나 감독이 요구되는 것이다.

이러한 대학당국의 지도나 감독과정을 거치게 되면, 양자간의 상충되는 목적, 상호배타적 이해관계, 적대감정, 상이한 가치체계 등으로 인하여 갈등이 발생하게 된다. 따라서 우리나라는 1990년대 이래 학생회비의 징수방법이나 관리 운영 방법과 절차는 과거와 달리 대학마다 차이가 있는 것으로 보인다. 우리나라 대

학 학생회는 그 역사적 활동 배경이나 특수한 상황으로 인하여 학생회비의 운용관리에 대하여 다양한 입장이 있을 수 있으나 앞으로 보편적이고 합리적인 체계를 마련해 나가야 할 것이다. 독일의 경우 대학 학생회비도 국가의 회계감사 영역으로 법률적으로 명시하고 있는 점을 참고하여 학칙에 반영해 볼 만하다.

## 3. 캠퍼스 이전, 통합문제로 인한 갈등

캠퍼스를 이전하거나 통합하는 경우, 이해관계자들은 갈등하게 된다. 서울시내 대학이 오랜 전통과 역사를 가진 캠퍼스를 이전하여 시설을 확충하려다 교직원들은 물론 학생이나 동창회 등의 심한 반대로 인하여 교지 매각이 불가능하여 경영권을 양도한 경우도 있었다.

캠퍼스 이전 계획을 결정하는 경우, 당시 재학생들은 졸업 후에 실제 이전이 이루어지므로 통학이나 주거 등에 영향을 받지 않는다. 그러나 서울시 등 도심에 위치한 캠퍼스를 외곽으로 이전함으로써 학교의 명성이나 사회적 인식이 낮아지게 되면 장래 취업이나 사회활동에 불리하게 작용하는 것을 우려하기 때문일 것으로 추정된다. 근간 연세대학교의 송도캠퍼스 계획에 대한 학생들의 반대는 질적 수준이 다른 학생집단의 출현 가능성에 대한 우려와 재정 수요의 증가를 가져올 수 있기 때문 등으로 보인다.

캠퍼스 통합은 대학 구조조정의 일환으로 이루어지는 대학 간 통·폐합에서 나타난다. 특히 대도시에 있는 주요 대학이 중소도시의 신생대학 또는 전문대학 등과 통합하는 경우에 필연적으로 캠퍼스 운용 재배치가 이루어진다. 이러한 경우, 이해관계에 있는 학생집단이나 교수집단 등이 갈등하게 된다. 뿐만 아니라 사

회적 평판이 비교적 높은 대학에 재학하는 학생들은 보다 낮은 대학과 통합함으로써 그러한 이미지가 추후 자신의 사회생활에 불리한 영향으로 작용하는 것을 염려하기 때문일 것이다. 대학 간 통합은 인근 지역 간 중복, 유사한 영세 학문분야를 재편하여 강화하고 특성화하여 경쟁력을 높이기 위한다는 점에서 개인적 이해보다는 국가적 차원에서 보아야 한다.

#### 4. 대학운영 참여문제로 인한 갈등

학생들의 대학운영 참여문제는 결국 그들의 의사가 실질적으로 어떻게 반영될 수 있는가의 문제이다. 그러므로 기본적으로는 학생회가 학생들의 의사를 모아 서면 또는 구두로 대학당국에 전달하고, 답변 또는 실행결과를 평가하는 과정에서 대학과 학생회 간의 갈등이 발생한다. 과거 대학운영 참여에 대한 학생들의 욕구를 보면 총장선출, 교수임용 등 인사에의 참여, 예산편성과 집행 등 재정분야(등록금 관련)에서의 참여, 학생복지시설이나 동아리방 등 시설분야에서의 참여, 학생과 관련된 식당, 자판기 등 수입관리의 학생직할 또는 수익배분, 학생징계나 신입생 오리엔테이션 등 다양한 것이었다. 이러한 학생들의 대학운영 참여운동은 미국이나 프랑스 등에서 60년대 후반에 격렬하였고, 일본에서는 총장선출에서 투표권 할당이나 선출동의 등을 일부 인정하였다. 그러나 한국은 일부 교수의 재임용 탈락에 대한 문제나, 사립대학 재정 운용의 투명성 확보, 그리고 자판기 등 학생회 수입과 관련된 분야에서 갈등이 많았다. 그리고 대학의 구조조정과 관련하여 특정학과의 폐지나 정원을 축소하는 경우 해당학과의 학생과 대학당국 간 대립이 심했다.

#### 5. 교수와 학생 간의 문제와 관련된 갈등

교수와 학생 간의 문제는 수업관리, 성적평가, 장학생 추천, 언행이나 여학생과의 성관계 등에서 나타난다. 그런데 이러한 교수와 학생 간의 문제가 대학당국과 학생회의 갈등관계로 확대되는 것은 당사자 간의 주장이나 시각의 차이가 있는 경우, 대학당국이 이를 명쾌하게 밝히는 데 한계가 있고 또한 학생들의 교수에 대한 징계요구 수위가 대학 측이 판단하는 것과 차이가 클 경우이다.

특히 학생 성추행 사건의 경우는 사실관계의 확인이 어려워 법정으로 넘어가는 경우가 있는데 이때 대학의 당해 교수에 대한 징계 수위가 학생들의 기대와 차이가 있을 수 있다. 교수는 학생들과 항상 대면하는 관계가 있으므로 학생들의 감정이나 입장을 가볍게 보기도 어려운 것도 사실이다.

### Ⅳ. 맺는 말

대학사회에서 발생하는 갈등은 서로 다른 집단간의 갈등과 동일 집단 내 갈등, 수평적 조직 간의 갈등과 수직적 조직 간의 갈등으로 구분할 수 있다. 대학당국과 학생회 간의 갈등은 등록금의 부과 징수권, 기타 학생의 대학생활과 관련된 대부분 문제의 최종 결정권이 총장(대학본부)에 있다는 점에서 수직적 조직 간의 갈등으로 분류할 수 있다. 우리나라의 학생회와 대학당국 간에 가장 많은 마찰을 일으키는 등록금문제는 교수와 직원의 보수에 직접적으로 영향을 미치므로 대학당국의 자유로운 의사결정을 제한한다. 또한 학생회가 학생복지시설의 확충을 등록금 인상과 연계하는 경우, 이러한 요구가 교수연구실 공간 확보에 영향을 미친다

면 이것 또한 자유로운 것이 아니다.

그러므로 대학당국과 학생회 간에 발생하는 갈등문제는 대학운영관리의 법적, 포괄적 책임이 있는 대학당국이 일반사회에서 나타나는 갈등해소의 기본원리인 편파적, 부분적 이익보다는 대학공동체의 이익을 우선적으로 도모한다는 원칙 하에서 풀어 나가야 할 것이다. 그리고 대학당국은 이해관계 집단 또는 개인의 주장에 대하여 당사자 입장에서 고민해 보고, 타협 또는 양보할 수 있는 여지가 있는지를 진지하게 검토해 보는 자세가 매우 중요하다.

또한 학생회는 등록금문제와 기타 대학당국과의 갈등문제에 대하여 단순하고 정확하게 해결방안을 제안하고, 한편 그러한 내용을 대학당국이 수용 가능한 것인지에 대하여도 미리

충분하게 검토해야 한다. 만일 다중의 힘에 의한 실적 홍보나 어떤 정치적 목적을 두고 대학당국과 격심하게 대립한다면, 이것은 학사관리에 지장을 주어 결과적으로 그 피해는 학생 개인에게 돌아오게 된다.

오늘날 대학당국과 학생회 간의 주된 갈등원인은 대학의 재정문제에 있으므로, 기부금이나 국고지원 확충, 그리고 학교법인의 수익증대를 통한 전입금 비중 상향 등 학생들의 등록금 부담 완화가 갈등 완화의 첩경이 된다. 또한 학교 재정 운용의 투명성 강화나 교육수준의 질적 향상을 도모하기 위한 다양한 노력을 통해 대학운영 전반에 대한 학생들의 신뢰 수준을 높이면 높일수록 대학당국과 학생회 간의 갈등은 줄어들 것이다. 

