

「대학 의사결정구조 개선 방안 연구」

－ 한국교총 정책연구 제120집 요약 －

이 명 균 | 한국교총 교육정책연구소 선임연구원

이 연구는 정부의 대학 자율화 정책 및 구조 조정 계획 추진에도 불구하고 대학의 자율성 및 자치의 보장이 미흡하고 대학의 특성화 및 경쟁력 향상이 저조하다는 대학 운영 현실에 대한 문제의식에 기초하여, 2005년 12월 사립학교법 개정으로 인한 사립대학 평의원회 설치 의무화, 정부의 국립대학 특수법인화 계획 추진, 교수회 법제화 논의 등 대학 의사결정구조의 전반적인 분석과 대안의 창출이 필요하다는 상황 인식으로부터 시작되었다.

이를 바탕으로 연구 목적을 우리나라 대학 의사결정구조의 법제적·실제적 현황과 문제점 및 쟁점을 분석하고, 합리성과 현실적합성이 높은 대학 의사결정구조 개선 방안을 제시하는 것으로 설정하였다.

특히 대학평의원회, 교무위원회, 교수회 등 대학 의사결정의 중요 기구에 초점을 두어 관련 법제와 운영 실태를 종합적으로 검토하는데 분석의 중점을 두었다.

또한 연구 문제는 ① 대학의 의사결정은 관련 법령에 규정된 기구의 운영과정에서 어떤 문제점을 일으키고 있는가? ② 외국의 대학 의사결정기구는 어떻게 운영되고 있으며 그 시사점은 무엇인가? ③ 우리나라 대학 의사결정기

구의 합리적인 개선 방안은 무엇인가? 이다.

이러한 연구 목적의 달성과 연구 문제에 대한 해답을 얻기 위하여 문헌분석을 통해 대학의 법적 지위와 대학 자치 및 의사결정 모형 등 대학 운영에 관한 이론을 살펴보고, 국내 및 미국, 영국, 독일, 일본 등 주요 외국의 대학 의사결정구조의 사례와 시사점을 검토하였다.

그리고 국·사립대학 교수들을 대상으로 설문조사를 실시하여 이해당사자의 의견수렴을 거쳤으며, 전문가협의회를 통하여 연구진이 성안한 대학 의사결정의 법제 및 정책 방안을 수정·보완하는 등 다양한 연구 방법을 동원하였다.

설문조사는 국립과 사립대학의 2가지 종류의 설문지를 개발하여 국립대학의 경우 일반대학과 교육대학을 포함한 36개교에 재직 중인 900명의 교수들을 대상으로, 사립대학의 경우 144개교에 재직 중인 2,600명의 교수들을 대상으로 설문지를 배부·회수하는 우편조사 방식을 택하였다. 공립대학은 현재 2개 교인데 인천시립대학교의 경우 법인화가 진행 중인 점 등을 이유로 조사 대상에서 제외하였다.

설문 문항의 구성은 국립과 사립대학 공통 문항 15가지, 국립과 사립대학 각각의 개별

문항 6가지로 구성하였고, 국·사립대학 교수들의 인식을 상호 비교하는 데 비중을 두었다.

조사 기간은 2006년 11월 1일부터 30일까지 30일간 이루어졌다.

조사 대상 표집은 비례할당 무선추출 방법을 활용하였다. 즉 조사 대상 집단을 시·도별, 성별 등 주요 변인별 비율로 할당하여 한국대학교육협의회에서 발행한 「2005년도 전국대학교수명부」를 활용하여 표본을 추출하였다.

설문지는 국립대학 교수의 경우 114부, 사립대학 교수의 경우 191부가 회수되어 총 305명이 반응하였다.

회수된 설문지는 SPSS 프로그램을 활용하여 각 문항별로 척도에 관계없이 χ^2 검증 분석을 통하여 배경변인별로 집단 간 차이를 검증하였다. 배경변인의 분석에 있어서 두 집단의 경우에는 t검증을, 세 집단 이상의 경우에는 f검증을 통하여 집단 간 인식 차의 통계적 유의도를 검증하였다.

이러한 연구 방법과 과정을 거쳐 산출한 주요 연구 결과는 다음과 같다.

우선 우리나라 대학 의사결정구조 개선을 위한 기본 방향은 다음과 같이 설정되어야 할 것이다.

첫째, 대학의 자율성과 정부의 역할 재조정이 필요하다.

즉 현행 고등교육법 이하 관계 법령이 헌법의 대학의 자율성 및 자치를 충실하게 보장하지 못하고 있고, 대학 구성원의 참여에 관한 원칙도 설정되어 있지 않은 상황이다.

따라서 정부는 대학에 대한 선통제-후자율 조치 방식에서 탈피하여 선자율-후통제의 방식으로 정책 방향을 전환하고 대학 통제도 최소 필수 범위에 한정해야 한다.

둘째, 대학 의사결정에 관한 법적 정비가 조속히 이루어져야 한다.

즉 현행 고등교육법 및 동법 시행령 등 고등교육 관계 법령, 각 대학의 학칙 및 내규 등에 의하면, 대학 자치를 위한 필수 기구인 대학평의원회, 교수회 등 중요 의사결정기구가 임의조직의 성격을 지니고 있고, 학칙 기재 사항의 하나로 예시적이고 임시적인 수준(고등교육법시행령 제4조 제1항 제16호)에 그치고 있어 매우 소극적인 입법 태도를 보이고 있다.

따라서 대학평의원회, 교수회, 학생회, 직원회 등에 관한 법적 근거를 고등교육 관계 법령 및 학칙 등에 더 직접적이고 구체적인 내용으로 명시하고, 그 기능도 의사결정의 기구와 사안의 성격에 따라 의결, 심의, 자문 등 역할 분담을 명시적으로 규정해야 할 것이다.

셋째, 대학 의사결정 재구조화를 위한 역할 분담이 확립되어야 한다.

즉 총장, 교수, 학생, 직원 등 대학 구성원의 관할 영역 및 역할상의 전문적 분화를 피할 수 있는 입법적 개선이 필요하다.

또한 의사결정 영역 및 사안의 특성에 따라 구성원 간 역할 조정 등 민주적인 절차의 확립이 요망된다.

다음으로 우리나라 국립대학 의사결정구조 개선 방안을 요약·제시하면 아래와 같다.

첫째, 국립대학의 선택적 특수법인화는 대학의 재정 및 인사 관련 운영조건을 구비하면서 점진적·단계적으로 도입을 검토해야 할 것이다. 국립대학 특수법인화는 대학의 자율성 및 책무성을 담보하는 장점이 있으나, 현실적으로 대학 서열화가 심각한 상황에서 대학 간 비합리적인 차별화 심화 가능성, 소속 교원과 직원의 신분 불안 야기와 대학교수 시장의 경직성 초래 가능성이 있다.

따라서 현재 국립대학의 재정 및 인적 상황에 대한 불균형 해소나 구조조정에 대한 기본 방안 수립이 선행되어야 하며, 법인화에 따른

국가의 역할이나 대학교육의 질 관리 체제가 대학의 자율성과 조화를 이루어야 한다.

둘째, 국립대학 평의원회의 고등교육법상의 필수 기구화 및 대학 내규의 운영 개선이 필요하다.

국립대학 평의원회 설치는 현재 고등교육법 시행령에 총장의 권한에 속하는 학칙 기재사항의 하나로서 예시적이고 임의적인 수준으로 규정되어 있다. 이는 대학평의원회의 헌법적 의의와 이미 사립학교법 및 동법 시행령에 의해 필수 기구화된 사립대학 평의원회와의 형평 차원에서 그 제도 보장 수준과 위상이 매우 저조한 입법 불비의 상황이다.

따라서 국립대학 평의원회는 고등교육법에 대학의 교육에 관한 중요 사항을 심의 의결하는 합의제 의사결정기구로 필수 기구화하고, 총장의 책임행정 담보 차원에서 총장을 대학평의원회의 당연직 의장으로 정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

대학평의원회의 심의 사항으로는 학칙의 제정 및 개정 관련 사항, 대학의 조직 개편 및 주요 교육시설의 증·개축에 관한 사항, 예산안 및 결산에 관한 사항, 대학의 중·장기 발전 계획 수립에 관한 사항, 기타 총장 및 교수회가 상정한 중요 사항 등을 고려할 수 있다. 이는 현행 총장 중심의 운영체제를 유지하면서도 대학평의원회가 대학의 주요 결정사항에 대하여 사전 심의함으로써 대학의 자율성 신장과 합리적인 의사결정구조의 정비에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 본다.

또한, 대학평의원회의 구성은 대학의 규모에 따라 15~50인 사이에서 정하도록 하고, 모든 교수가 참여하는 교수회에서 선출된 교수 대표가 임기 2년으로 정원의 2분의 1을 구성하도록 하며, 나머지는 당연직으로 총장, 보직교수들(단과대학장, 처장, 원장, 실장급), 학생, 조교 및 직원 집단의 대표도 대학의 규모에 따라

1~2인 정도 범위에서 투표권을 가지고 1년 또는 2년의 임기로 참여하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 2006년 12월 현재, 국립대학의 학칙 및 내규 실태를 보면, 35개 주요 국립대학 중 60%(일반 국립대는 38%)에 해당하는 21개 대학이 평의원회에 관한 규정이 없고, 교육대학은 모두 설치 근거가 없는 상황이다. 명칭 또한 대학에 따라 임의적으로 사용하고 있어 법령의 정비가 시급하다. 그리고 학칙에 근거만을 두고 기본적인 사항을 내규로 위임하는 경우도 상당 수 있는 것 또한 학칙 수준으로 개정되어야 할 것이다.

셋째, 국립대학 교수회 법제화가 실현되어야 한다.

현실적으로 교수회가 교수들의 대의 기구로서 총장 추천 과정이나 학사 운영 등에 중요한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 대학평의원회와 마찬가지로 고등교육법에 직접적인 규정 없이 고등교육법시행령에 예시적이고 임의적인 기구로 부실하게 규정되어 있다.

교수회의 성격, 권한과 기능, 구성과 운영 등 구체적인 입법 방안은 더 세부적인 검토와 대학 구성원들의 폭넓은 의견수렴을 거쳐 마련하고 조속히 현실화해야 할 것이다.

넷째, 국립대학의 총장 선출 제도는 현행 대학별 추천제가 지니고 있는 갈등 요인 및 행정관청의 개입 등의 문제점을 시정하고, 교수 중심의 추천제에서 학생 및 직원 등 구성원 전체의 참여가 확대되는 방향으로 개선되어야 한다.

현재 국립대학 총장 선출 제도는 고등교육관계법에 기본적인 원칙을 정하고 있으면서도 그 추천 방식을 대학별로 선택하도록 함으로써 대학 분쟁의 한 원인이 되고 있다. 또한 대학에서 총장 후보자 추천이 곤란한 경우 행정관청이 강제로 임명하는 경우도 있다.

따라서 총장 추천의 공정성을 담보할 수 있

는 기본적인 가이드라인을 법률에 구체적으로 규정하고, 총장 후보자 추천이 어려울 경우 행정관청을 통한 강제적 임명 방식보다는 대학 내 대표 기구를 통한 추천 방식으로 수정해야 하며, 대학 내 사정에 따라 임의적인 학생 및 직원의 참여 보장 역시 기본적인 가이드라인의 설정이 필요하다.

마지막으로 우리나라 사립대학 의사결정구조 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 개정 사립학교법의 시행으로 대학평의회 설치의 의무화되었으나, 사립학교법 및 사립학교법시행령의 재개정을 통해 사립대학 평의회 제도에 대한 근본적인 개선이 필요하다.

즉, 개정 사립학교법(제26조의 2 제2항)에 의하면, 사립대학평의회의 성격을 대학교육기관의 교육에 관한 중요 사항을 심의하는 기구로 규정하고 그 기능·조직 및 운영 등에 관한 사항을 대통령령(사립학교법시행령 제10조의 6, 제10조의 7) 및 정관에 위임하고 있다.

그러나 대학평의회가 명실상부한 대학 자율성 및 자치 보장의 필수적인 기구로 운영되게 하기 위해서는, 그 성격을 대학의 교육에 관한 중요 사항을 심의 의결하는 기구로 규정하고, 그 기능에 있어서도 현행 대학 헌장 및 학칙의 제·개정에 관한 심의뿐만 아니라 헌장이나 학칙에 따른 규범통제에 관한 사항을 심의하는 기능을 부여함과 동시에 예·결산에 관한 사항 심의, 총장이 상정한 안전에 대한 토론과 자문 기능을 부여해야 할 것이다.

또한 대학평의회 구성은 대학의 규모에 따라 15~50인 사이에서 정하도록 하며, 모든 교수가 참여하는 교수회에서 선출된 교수 대표가 임기 2년으로 정원의 2분의 1을 구성하도록 하고, 나머지는 당연직으로 총장, 보직교수들(단과대학장, 처장, 원장, 실장급), 학생,

조교 및 직원 집단의 대표도 대학의 규모에 따라 1~2인 정도 범위에서 투표권을 가지고 1년 내지 2년의 임기로 참여하도록 해야 할 것이다.

그리고 대학평의원의 의장은 당연직으로 법인이사회의 이사가 맡도록 하고, 부의장은 교수 대표인 대학평의회 구성원 중에서 선출하도록 한다.

또한 대학평의회 회의는 최소한 1년에 1회는 정기회로 모이며, 총장, 교무위원회 또는 대학평의회 구성원 4분의 1의 요청으로도 소집할 수 있게 한다.

그리고 총장 후보 선출 및 추천을 위한 소위원회나 헌장 및 학칙에 따른 규범 통제에 관한 기능을 수행할 소위원회 등을 대학평의회 내에 둘 수 있도록 한다.

둘째, 사립대학 교무위원회(학·처장 회의 또는 교무회의)의 법제화가 필요하다.

교무위원회는 형식적으로 심의기구이지만 실제적으로는 자문기구로서의 성격이 강하다.

또한 대부분의 사립대학에서 학장과 처장들 중심으로 구성되고 총장에 의해 임명되는 등 대학의 학사 운영을 위한 심의·의결기구라기보다는 총장 직속 집행기구로서의 의미가 강하다.

따라서 사립대학의 교무위원회를 사립학교법에 법제화하여 평교수들의 대학 자치에의 참여 보장 확대 및 독단적인 학사 운영의 폐해를 방지해야 한다.

교무위원회의 구성은 대학 규모에 따라 10~30인 사이로 하고, 교수회에서 선출한 교수 대표가 2년 임기로 2분의 1을 차지하도록 하고, 나머지는 당연직으로서 총장 이하 보직교수들(학장, 처장, 원장급), 기타 총장이 추천하는 교수로 구성하도록 하며, 총장이 교무위원회의 의장이 되도록 한다.

또한 교무위원회에는 학생, 조교 및 직원 대

표 1인씩이 참석하여 이들의 이해관계와 관련된 사항에 대해서는 표결권은 없더라도 발언권을 부여해야 할 것이다.

교무위원회의 기능은 대학 내에서 학사 운영에 관한 실질적인 심의·의결기구로 함으로써 학생 선발, 교수 임용, 학위 수여, 학칙 개정안 발의 및 학칙을 제외한 제반 규정의 제정 및 개정, 학생지도 및 상벌에 관한 사항, 대학평의회에 제출할 예산안의 편성 및 집행에 관한 사항 등 학사 운영에 관한 중요 사항을 심의·의결하도록 한다.

교무위원회의 소집은 정례화한다.

셋째, 사립대학 교수회 법정 기구화가 필요하다.

교수회는 현재 각 대학의 학칙상의 임의기구(고등교육법시행령 제4조 제1항 제16호)로 전체 교수가 참여하고 있다. 교수협의회는 현행 법령상 근거 규정이 없는 교수 임의조직으로서 총·학장 및 보직교수를 제외한 평교수들이 참여하고 있다.

교수회 법제화 방안으로는 ① 교무위원회를 확대 설치하고, 교무위원회 하부 체계 속에 교수회 및 각종 위원회를 두어 운영하는 방안, ② 교무위원회는 학·처장들의 집행 기능 중심의 협의체로 운영하고, 교수회는 별도로 확대하여 대학 내의 제반 행정 영역에 대해 논의하여 자문, 심의·의결하는 기능을 부여하는 방안, ③ 교수회를 현행의 임의조직에서 고등교육법상의 법정 필수 기구화하여 대학평위원회의 전심기구로 설치·운영하는 방안 등을 생각할 수 있다.

전체 의사결정구조의 효율성과 효과성 분석이 전제되어야 하겠으나, 현재 상황에서는 제3안의 실현을 통해 대학평위원회의 최종 심의 및 의결을 위한 전심기구로 영역별 자문 또는 심의 기능을 수행하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

넷째, 사립대학 총장 선출 제도가 개선되어야 한다.

현재 사립대학의 총장 선출은 법인이사회에서 전권을 행사하거나, 평의회 및 교수회 등이 법인이사회에 추천할 총장 후보자 선정 과정에 영향력을 행사하고 있다. 교수 직선제와 간선제의 장·단점이 있겠으나 교수 직선제는 대학 사회의 파벌 조장과 갈등 초래, 학내 인사의 선출 경향 등 우려 사항이 크다고 볼 수 있다.

교수 직선제보다는 간선제를 통해 총장을 선출하는 방식을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 또한 총장 후보의 선출 및 추천 과정에 교수뿐만 아니라 동창회 및 학부모 대표의 참여도 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 사립대학의 의사결정 과정에 구성원의 다양한 참여가 확대되어야 한다.

현재 총장 주도형의 의사결정구조가 지속되고 있으나 법규상의 불명료성이나 관행상의 집행 경향 또한 상존하고 있다.


이러한 제도적·실제적 미흡함으로 인해 대학등록금 결정 과정에서도 해마다 갈등이 되풀이되고 있다.

따라서 법인이사회와 총장의 권한을 대학 구성원의 각 집단별 대표 기구에 위임 또는 이양하고, 구성원들의 다양한 의견을 충분한 시간을 가지고 수렴·결정하도록 하는 방안을 관련 법규의 제·개정을 통해 현실화해야 할 것이다.

그 실현 방안으로는 대학평위원회의 대학 내의 심의 및 의결 기능을 담당하고, 교수회, 교무위원회, 교수협의회, 학생회, 직원회, 동문회 등을 통합하는 기구를 설치하여 대학의 행정 영역마다 별도의 위원회를 구성, 행정 영역별로 적절한 구성원의 참여 보장과 실질적인 권한 부여를 통해 운영하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

결론적으로 우리나라 대학 의사결정구조가 합리적이고 실효적으로 개선되기 위해서는 대학 자치의 원칙 실현에서 출발하여 대학과 국가 및 법인이사회와의 협력관계의 구축과 대학 내부의 의결과 집행 체제의 분리가 선행되어야 한다.

더불어 대학 운영의 민주화를 확립하기 위해 대학 구성원 간 갈등을 최소화할 수 있는 실천 전략의 수립이 요구된다.

또한 대학 의사결정구조에 관한 후속 연구에서는 고등교육 관계 법령의 합리적 개선을 좀 더 광범위하게 탐구함으로써, 불필요한 법적 논쟁이나 부정적인 입법 관행을 시정하고 우리나라 대학 운영의 합리성과 실효성을 제고하는 데 기여해야 할 것이다. 

이명균

연세대학교 교육학과를 졸업하고 동 대학원에서 교육행정 전공으로 석사학위를 취득하였으며, 서울대학교 대학원에서 교육학과 박사과정을 수료하였다. 교육인적자원부 자립형사립고제도협의회 위원으로 활동하였으며 현재 한국교원단체총연합회 선임연구원, (공익법인)한국교육정책연구소 선임연구원, 대한교육법학회 총무이사, 한국교원교육학회 홍보분과위원장, 한국교육정치학회 윤리위원, 연세대학교 교육연구소 연구원, 교육인적자원부 FTA 민관합동협의회 위원, 외교통상부 한미FTA 전문가 자문위원, 국정홍보처 전문가 위원, 한국교육개발원 교육현안모니터 위원으로 활동 중이며 국민대학교, 수원대학교 교육대학원, 서울여자대학교에서 교직과정 교육학 강사로 재직 중이다. 주요 저서와 논문으로는 『2003년판 사립학교법 편람』, 『2004년판 학교교육법 편람』, 『한국의 교육과 중등 사학』, “초·중등학교의 법적 성격과 자율 구조 분석”, “시장논리에 의한 대학교육 개혁의 가능성과 한계”, “학교자치론에 기초한 교사회·학부모회 법제 개편 방안 연구”, “자립형 사립고등학교 육성 방안” 등이 있다.