

특집

대교협의 고등교육 이슈

대학평의회제도의 문제점과 개선방안

김성기 | 협성대학교 교수



대학자치는 대학이 규칙제정권과 자치 행정권을 가짐으로써 실현된다. 이러한 대학 자치기구의 하나로서 대학평의회가 2005년부터 「사립학교법」에 규정되어 운영되고 있다. 그러나 현재 평의회는 사립대학에 의무적으로 설치하도록 되어 있음에도 여전히 설치되어 있지 않은 대학도 있다. 다른 대학자치기구와 의사결정에 있어 기능적으로 충돌되는 문제도 보이고 있다. 대학평의회가 명실상부한 대학자치기구로 자리잡기 위해서는 학칙 제·개정에 관한 규범통제기능과 예결산에 관한 재정통제기능 등이 필요하겠으나 그 의사결정의 수위는 사립대학의 특성을 고려하여 정해야 한다. 여기서는 사립대

학 평의회의 위상과 기능 문제를 중심으로 대학평의회 제도의 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 초·중등 학교운영위원회의 위상에도 못 미치는 대학평의회

대학의 평의회와 같은 위상을 가지는 초·중등학교의 의사결정기구인 학교운영위원회이다. 그런데 사립 초·중등학교의 운영위원회 운영에 관해서는 법률로서 정관에 위임하고 있으나 사립대학의 평의회 운영에 관해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정하도록 하고 있다. 「초·중등교육

법」 제34조 제2항에서 '사립학교에 두는 학교운영위원회의 위원 구성에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 그밖에 운영에 필요한 사항은 해당 학교법인의 정관으로 정한다'고 한 반면에 「사립학교법」 제26조의2(대학평의원회) 제2항에서는 '대학평의원회의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정한다'고 하고 있다. 물론 대통령령인 「사립학교법시행

령」 제10조의6(평의원회의 구성) 제3항에서 "이 영에서 규정한 것 외에 평의원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다"고 하여 다시 정관으로 위임하고 있지만 원칙적으로 법률에서 정관으로 위임하는 것이 바람직하다. 현재의 대학평의원회에 대한 사립학교의 운영상 자율성은 초·중등 사립학교의 학운위에 대한 운영상 자율성 수준에도 못 미치고 있는 것이다.

항목	학교운영위원회	대학평의원회
설치 대상	•국·공·사립 모두 의무적 설치	•사립대학만 의무적 설치
법적 근거	• 「초·중등교육법」	• 「사립학교법」
법적 지위와 기능	<ul style="list-style-type: none"> •국·공립 학운위는 심의기구 •사립 학운위는 자문기구(일부 의결, 심의) - 학교현장과 학칙 제·개정사항은 법인요청 시에만 자문 * 의결사항 : 학교발전기금의 조성·운용 * 심의사항 : 산학겸임교사 등의 임용, 휴업일 설정 	<ul style="list-style-type: none"> •사립대 평의원회는 심의기구(일부 자문) * 심의 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 대학의 발전계획에 관한 사항 - 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항 - 추천위원회의 위원의 추천에 관한 사항 - 그밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 정관으로 정하는 사항 * 자문사항 <ul style="list-style-type: none"> - 대학현장의 제정 또는 개정에 관한 사항 - 대학교육과정의 운영에 관한 사항 - 학교에 속하는 회계의 결산
위임 사항	•기타 운영에 관한 사항은 정관으로 정함	•조직 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정관으로 정함
규제 사항	•위원정수의 범위만 규정. 구성원집단별 참여비율은 국·공립학교 학운위 규정을 준용	•위원정수 외에 평의원회 특정집단의 구성원 참여비율 제한

[표 1_초·중등학교운영위원회와 대학평의원회의 비교]

2. 대학평의회 제도 문제점

대학평의회는 그 적용범위와 기능에 있어 문제를 안고 있다. 첫째, 평의회제도를 사립대학에만 강제하고 있는 것이 문제이다. 사립대학에 대학평의회 설치를 의무화하는 것은 대학의 다양한 구성원들이 대학 자치를 위해 참여할 수 있도록 보장하기 위한 제도적 장치라고 이해할 수 있다. 그러나 초·중등학교 학운위는 국·공·사립을 막론하고 의무화하고 있는 것에 반해 평의회는 사립대학에만 의무화하고 있다. 그 제도를 국·공립대학에는 적용하지 않고 사립대학에만 적용하는 것은 마치 사립대학을 통제하기 위한 장치인 것처럼 오해를 줄 수 있다. 둘째, 사립대학 평의회에 심의기능을 부여하고, 그 구성과 운영 방법에 대해서까지 법령으로 규제하는 것은 문제가 있다. 특히 그 기능에 있어 대학 내 다른 의사결정기구, 특히 교무위원회나 학처장회의 또는 법인이사회와 같은 다른 의사결정기구들과 기능상 충돌을 보이고 있다.

3. 대학평의회제도의 개선방안

위와 같은 문제 때문에 평의회제도를 폐지하자는 주장도 있지만 대학의 다양한 구성원이 참여하는 대학자치기구라는 면에서 그 유지의 필요하다고 본다. 유럽의 전통적인 대학들도 의사결정이 이사회를 중심으로 이루어 지지만 여전히 평의회와 같은 조직이 그 기

능을 활발히 수행하고 있음을 볼 수 있다. 제도적 문제가 드러났으므로 그 문제를 합리적으로 해결하는 것은 어렵지 않다고 본다.

가. 자문기구화 방안

대학평의회의 모든 안건을 자문사항으로 규정하여 대학평의회를 자문기구화하는 안이다. 사립대학 구성원들의 의견수렴기구로서 대학평의회제도를 유지하되 대학평의회를 자문기구화함으로써 기존의 교무위원회 또는 학·처장회의의 그리고 더 나아가서는 법인이사회와의 기능 충돌 문제를 해결하고자 하는 것이다. 대신에 대학 자체적으로 그 자문사항을 보다 광범위하고 구체화할 필요가 있다.

교직원초빙을 제외한 교직원 인사제도에 관한 기본 사항이나 학교에 속하는 회계에·결산에 관한 사항에 대해서도 자문할 수 있도록 규정하는 것이다. 현재 「사립학교법」 제31조 제3항에 따르면 학교에 속하는 회계의 결산에 대해서만 대학평의회의 자문사항으로 하고 있는데 이를 제26조의2 대학평의회 규정으로 편입하여 예산과 결산에 대해 모두 자문하도록 하자는 것이다. 이 안은 사립대학의 고유한 운영권을 침해하지 않는다는 장점이 있지만 한편으로는 대학평의회가 약화되어 대학구성원의 의견이 의결에 충분히 반영되기 어려운 단점도 있다.

나. 교무위원회와의 통합 방안

교무위원회와 학처장회의 등 학내 기구와 기능상 실질적으로 충돌하는 문제를 해결

하기 위해서 이를 통합하자는 안이다. 대부분의 대학들은 학사운영에 관한 주요 사항들을 심의하기 위한 기구로서 교무위원회(학처장회의, 교무회의 등)를 운영하고 있지만 실제로는 자문기구적 성격을 갖고 있다. 그 구성도 대부분 총장에 의해 임명된 학장과 처장들을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 학사운영에 관한 실질적인 심의·의결기구라기보다는 총장의 직속 집행기구적 성격이 강하다고 할 수 있다. 이에 대해 평교수들의 대학차 참여를 보장하고 대학의 독단적인 학사운영을 막기 위해서 교무위원회를 법정화해야 한다는 주장도 제기된 바 있다(이시우, 1999 : 10).

그러나 이미 이와 유사한 기능을 수행하는 기구로서 평의위원회가 존재하므로 교무위원회를 또 법정 의무화하기보다는 두 기구를 통합하자는 안이다. 그렇지 않으면 여전히 지금과 같이 학사운영에 관한 사항에 대해 교무위원회를 거치고 다시 평의위원회를 거쳐 최종적으로 이사회에서 결정하는 번잡한 절차를 거쳐야 하기 때문이다. 만약 이렇게 기구를 통합하는 경우에는 평의위원회의 구성에 있어 총장이나 학장 그리고 소위 보직교수들이 어떤 형태로든 당연직으로 참여하는 것이 필요하다.

이 안은 이미 학내에서 교육·연구·학사 등에 관하여 실질적인 의사결정기구로 작동하고 있는 교무위원회나 학·처장회의와의 충돌을 피할 수 있다는 장점이 있다. 그러

나 단점도 있다. 현행 법령상 평의위원회는 교원, 직원, 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하도록 되어 있다. 따라서 사실상 학사운영에 관한 실무적 의사결정기구라 할 수 있는 교무위원회가 담당하던 일을 위와 같이 다양한 집단으로 구성된 평의위원회의 의사결정사항으로 부여한다면 사실상 학사운영에 지장을 초래할 수도 있다. 예컨대 고도의 교육적 전문성을 갖고 교육과정에 관한 결정을 내리는 데 있어 그 수요자인 학생이 참여하는 것은 비전문가에게 전문적 판단을 맡기는 것과 같다. 따라서 이 경우에는 평의위원회의 안건에 따라 참여구성원을 차별화하는 것이 필요하다. 이 안은 사실상 현행 규정을 그대로 유지하되 대학에서 자율적으로 기구를 통합하는 안이다.

구성에 있어서는 일반적인 대학조직편제와 업무를 고려했을 때 총장과 부총장, 학장, 처장 중에서 10인 정도를 당연직 의원으로 포함시키는 것이 바람직하다. 한 집단의 대표가 과반수를 차지할 수 없도록 하는 기존 규정은 그대로 두되, 당연직 의원을 제외한 나머지 평의원수를 현재와 같이 11인 이상으로 하여 총수는 21인 이상으로 구성하는 것이 적절하다. 그리고 이 경우에 통합된 대학평의위원회는 현재의 「사립학교법」상 대학평의위원회가 가지고 있는 제26조의2 제1항 1호에서 6호까지의 기능 외에 학교에 속하는 회계에 관한 예·결산 기능까지 포함시켜 명실상부한 대학 내 최고 합의제심

의기구화 하는 것이다. 평의원회 의장은 총장이 하며, 부의장은 당연직 의원이 아닌 평의원 중에서 단순다수로 선출한다(이시우 외, 2012:112).

이 방안은 교무위원회의 기능을 법제화하고 기능상 충돌문제를 해결한다는 장점은 있으나 사안에 따라서 구성원 집단간 갈등이 있을 수 있다. 따라서 이 안이 성공하기 위해서는 의사결정 과정에서 평의원들 사이에 대화와 설득 그리고 타협이 활발하게 이루어져야 할 것이다.

다. 고등교육법에 의한 기능의 정관 위임 방안

앞서 지적한 바와 같이 대학평의원회를 사립대학에만 의무화하는 것은 불합리하다. 대학의 평의원회와 같은 위상을 가지는 조직으로서 초·중등학교에는 학교운영위원회가 있는데 「초·중등교육법」에서 그 조직은 국·공·사립학교 모두에 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 특히 설치만 의무화되어 있을 뿐 국·공립학교 학운위는 심의기구이고 사립학교 학운위는 자문기구로 규정하고 있다. 이러한 것을 고려할 때 현행 「사립학교법」에서 대학평의원회를 규율하는 것은 문제가 있다.

따라서 이 안은 현행 「사립학교법」에서 규율하고 있는 대학평의원회제도를 「고등교육법」에서 규율하고 사립대학의 경우에 대학평의원회의 기능은 정관에 의하여 심의나 자문 기구로 선택할 수 있도록 하자는 안이다. 이 안은 사실상 국·공립대에도 사

립대와 마찬가지로 대학평의원회를 두는 것을 가정하는 것이다.

사립대학에 대학평의원회의 설치를 강요하는 것은 사학의 자율성을 침해할 소지가 있다. 하물며 사립대학에만 평의원회와 같은 의사결정기구를 의무적으로 두도록 하는 것은 형평성에도 어긋나는 것이다. 사립대학은 국·공립대학보다 더 폭넓은 자율을 보장받아야 함에도 불구하고, 「사립학교법」은 오히려 사립대학에 대하여 국·공립대학보다 훨씬 엄격하게 규제하고 있는 것이다. 특히 학생대표가 학칙 제·개정 등 대학의 중요한 사결정에 직접 참여하는 일은 학교법인의 의사결정권의 본질에 대한 침해가 될 수 있으며, 사립대학 내부기구의 구체적인 구성방법까지 행정입법으로 획일화하는 것은 대학의 자율성(헌법 제31조 제4항)을 침해하는 것이라 할 수도 있다. 따라서 국·공립대에 평의원회를 심의기구로 의무화하고, 사립대는 기구 설치를 의무화하되 정관에 의하여 심의나 자문 기구로 선택할 수 있도록 하는 것이 대학평의원회제도의 역사 및 사학의 자유 내지 사학의 자율성 보장 측면에서 보다 타당하다고 할 것이다.

심의기능을 갖는 대학평의원회의 구성과 운영 방법까지도 사립대학에 강제적으로 적용하는 것은 학교법인의 사립학교 운영권을 침해하는 위헌적 행위라고 볼 수 있다. 이 사회의 의사결정이 다양한 대학구성원 집단의 의견을 직접적으로 반영하기 힘든 면이 있

기 때문에 다양한 구성원이 참여하는 의사결정기구로서 평의회제도를 의무화하는 것은 어느 정도 이해가 된다. 그러나 그 기구의 구체적인 성격과 기능까지 법으로 규율하는 것은 사립대학에 대한 과잉규제라 하지 않을 수 없다. 오히려 국·공립대학은 이사회와 같은 통제기구가 사실상 없으므로 사립대학과는 반대로 오히려 과잉자치상태라 할 수도 있다. 물론 중앙정부로부터 갖가지 통제를 받지만 학내 의사결정에 관한 한 사립대학보다 더 자율적인 상태라 할 수 있다. 따라서 평의회제도는 국·공립대학과 사립대학에 공통적으로 적용할 필요가 있다(이시우 외, 2012:113-114).

이 안을 법제화하기 위해서는 우선 「사립학교법」 제26조의2(대학평의회)와 「사립학교법시행령」 제10조의6(평의회의 구성)을 삭제하고, 「고등교육법」에 제11조의3을 신설하여 대학평의회 규정을 두어야 한다. 여기에 대학운영의 자율성과 민주성을 높이기 위해 국·공립 및 사립의 대학은 대학평의회를 구성·운영한다는 조항을 둔다.

국·공립대학에 두는 대학평의회는 대학의 발전계획에 관한 사항, 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항, 대학현장의 제정 또는 개정에 관한 사항, 대학교육과정의 운영에 관한 사항, 그밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 총장이 회부하는 사항을 심의하도록 규정한다. 국·공립대학에 두는 평의회는 교

원·직원 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자를 포함할 수 있게 한다. 다만, 평의회의 구성단위 중 어느 하나의 구성단위에 속하는 평의원의 수가 전체 평의원 정수의 2분의 1을 초과하지 않도록 제한한다. 평의회는 11인 이상의 평의원으로 구성한다.

국·공립대학의 평의회 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고, 다만 국립대학 중 법인화된 대학에 두는 평의회의 의원구성과 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 법률과 정관이 정한 바에 따르고, 사립대학에 두는 평의회의 의원구성과 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정하도록 한다.

4. 실질적 대학자치기구로서 평의회의 역할

대학평의회는 초·중등학교의 운영위원회와 같은 대학의 핵심적 자치기구이다. 그러나 현재는 대학운영의 자율성을 더 폭넓게 보장받아야 할 사립대학에만 적용하는 불합리가 존재하고 있다. 또한 초·중등 사립학교의 운영위원회는 자문기구인데 사립대학 평의회는 심의기구로 강제하는 것은 과잉규제라 할 수 있다. 또한 현재 그 기능이 학내 의사결정기구와 중복되는 문제도 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로서 앞

에서 세 가지 방안을 제시하였다. 앞에서 제시한 실체적 문제와 함께 법체계 상의 문제를 함께 해결하기 위해서는 차제에 평의원회 제도를 「사립학교법」이 아닌 「고등교육

법」에서 규율하는 것이 바람직하다고 생각한다. 이를 통해 국·공·사립을 막론하고 대학평의원회가 대학의 실질적 자치기구로 거듭나기를 기대해 본다.

| 참고문헌 |

김성기(2005), '초중등학교의 법적 지위와 학교자치', 교육법학연구 17(1).

김용일, 2001, '대학평의원회의 가능성과 한계', 교육정치학연구 8(1)

이시우(1999), '대학의 자율성과 고등교육법 상의 대학평의원회 및 교무위원회 구성문제', 한국교육법연구 45.

이시우, 김성기, 하봉운, 황준성(2012), '사립대학의 대학평의원회 제도 개선방안', 교육과학기술부 정책연구보고서.

필자소개

김성기 | 협성대학교 교수

서울대학교 대학원 교육학과에서 석사와 박사학위를 취득하였다. 한국대학교육협의회 연구원과 한국교육개발원 부연구위원, 대한교육법학회 학술이사를 역임하였다. 현재 협성대학교 교육대학원 교수로 재직 중이다. 주요

저서로는 『한국교육 60년』(공저) 등이 있으며, '사립대학의 대학평의원회 제도 개선 방안'(공동연구) 외 다수의 보고서가 있다. 주요 관심분야는 교육법, 교육정책, 대안교육 등이다.