



대학평의위원회 설치 · 운영의 문제점

송영식 | 한국대학법인협회의 사무총장

I. 시작하며

개정사립학교법은 제26조의 2 제1항에서 ‘대학교육기관에 교육에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 대학평의위원회를 둔다’고 규정하고 있다. 종전법에서는 둘 수 있다고 했던 것을 두도록 강제한 것이다. 개정사립학교법 시행령에서는 ‘평의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다’라고 규정하고 그 심의 사항을 ① 대학의 발전계획에 관한 사항 ② 대학의 헌장 및 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항 ③ 대학 교육과정의 운영에 관한 사항 ④ 개방이사 및 감사의 추천에 관한 사항 ⑤ 임시이사가 선임된 학교법인의 정이사의 추천에 관한 사항 ⑥ 그 밖에 교육에 관한 중요사항으로서 정관으로 정하는 사항 등으로 열거하고 있다.

또한 동조 제2항에서는 평의위원회의 기능·조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 바에 따라 정관으로 정하도록 규정하고 있다. 법 시행령 제10조의 6 제1항에서는 평의위원회는 교원·직원 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자를 포함할 수 있도록 하고 있다. 교원·직원 및 학생

을 대표할 수 있는 자의 참여를 의무화하고 있는 것이다.

본고에서는 평의위원회가 심의기구라면 어떤 문제점이 있고, 평의위원회의 구성에 있어 시행령이 정한 교원·직원 및 학생을 각각 대표할 수 있는 자가 의무적으로 평의위원회 위원으로 참가하는 경우 이에 대한 의미와 영향은 무엇인지 살펴보고자 한다.

II. 대학평의위원회는 심의기구인가

앞에서 본 것처럼 평의위원회가 종전법에서는 임의기구였으므로 대부분의 사립대학이 평의위원회를 설치하지 않아 문제될 것이 없었으나, 개정법에서는 심의를 위한 필수기구로 만들었고, 시행령에서는 심의사항까지 열거함으로써 평의위원회가 심의기구인 것으로 규정하고 있다. 다시 말해 법에는 심의기구라는 명문의 규정이 없는데도 시행령에서 슬그머니 심의기구화한 것이라고 할 수 있다(심의기능은 심의기관만 갖는 것이 아니라 자문기관, 의결기관도 갖는다).

교육인적자원부는 평의위원회를 ‘법률에 근거를 둔 교육에 관한 대학의 최고 심의기구’라고 정의하고, 대학 내 임의기구인 ‘교무회의’나

‘교수회’보다 상위의 기구임을 밝히고 있다¹⁾.

이로써 사립대학에 두는 대학평의위원회는 정부·여당에 의해 명실상부한 대학 내 최고 의사결정기구로 확정된 것이라 할 수 있다.

Ⅲ. 평의위원회가 심의기구라면 무엇이 문제인가

1. 위헌성

헌법재판소는 2001년 11월 29일, 사립학교에도 학교운영위원회의 설치를 의무화하고 있는 것이 학교법인의 재산권을 침해한다고 제기한 위헌소송에 대한 기각을 결정하면서, 그 이유로 사립학교에 설치된 학교운영위원회가 단순히 ‘자문기관’에 그친다는 점에서 재산권 제한이 과잉된 것이라고 할 수 없다고 판시하고 있다(헌재 2001. 11. 29 2000헌마278 참조). 만약에 학교운영위원회가 심의기구라면 당연히 재산권을 침해하게 되어 위헌 결정을 내렸을 것이다. 이와 같은 맥락에서 사립대학에 두는 대학평의위원회가 심의기구라면, 학교법인의 재산권과 대학의 자율성을 과잉으로 침해한다는 이유로 위헌결정이 날 수밖에 없다고 본다.

2. 위법성

사립학교법 제26조의 2 제1항의 규정에 의하면 대학평의위원회는 ‘교육’에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 둔다고 되어 있다. 그러나 법 시행령 제10조의 7에 규정된 심의사항에는 ‘교육’에 관한 사항뿐만 아니라 ‘경영’에 관한 사항까지 다수 열거되어 있다. 대학의 현장 및

학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항(대학현장 및 학칙 중 경영에 관한 사항이 포함되어 있다), 개방이사 및 감사의 추천에 관한 사항 그리고 임시이사가 선임된 학교법인의 정이사의 추천에 관한 사항 등이 바로 그것이다. 이렇게 법이 위임한 범위를 넘는 사항까지 시행령에 규정함으로써 위법의 소지가 매우 크다. 이는 개정법이 무리하게 구성원 집단에게 과도한 권한을 부여하고, 법 개정 시 관련 법 조문을 면밀하게 검토하지 못한 결과로 보여 진다.

3. 형평성

2005년도 정기국회에서는 국공립대학을 규율하는 고등교육법이 개정되지 않은 관계로 국공립대학은 대학평의회의 설치가 의무화되지 않고 있다. 따라서 국공립대학 내의 최고 의사결정기구는 지금도 일반적으로 교무회의라고 할 수 있다.

이번에 사립대학에 설치를 의무화한 대학평의회가 대학발전에 꼭 필요한 기구라면 사립대학에 두기에 앞서 국공립대학에 먼저 설치·운영해 보고 그 결과가 좋으면 사립대학에 권장하는 것이 합당한 일이다. 왜냐하면 사학은 국공립학교에 비하여 폭넓은 자율성과 사사성(私事性)을 인정받고 있기 때문이다. 그런데 정부·여당은 역으로 국공립대학보다 사립대학에 더욱 심한규제를 가한 것이다.

4. 법인 및 총장 기능의 무력화

사학에서 학교법인은 의결기구로서 최고의 의사결정기구이다. 그런데 사립대학에 심의기

1) 교육인적자원부(2006). 개정사립학교법 및 동법시행령 Q&A. P53

구인 대학평의위원회가 설치되면 이 평의위원회가 심의 결정한 사항에 대하여 법인이 거부할 수 없게 된다. 이것은 국내 대학의 특수한 사정에 기인하는 것이다. 만약 거부한다면 학내 분규로 이어지고, 이 분규로 임시이사 파송의 빌미가 제공될 뿐이다. 따라서 학교법인은 대학평의위원회가 결정한 사항을 그대로 통과시켜야 되는 무력한 기구로 전락하게 되었다. 책임만 지고 권한은 없는 상징적인 존재가 되고 만 것이다.

또한 대학의 총장은 평의위가 결정한 사항을 집행만 해야 하는 평의위원회의 사무장 격으로 격하되었고, 지금까지 교육 및 대학운영에 관한 학내의 주요 의사결정을 담당하던 교무회의(또는 학무회의)도 그 권한을 상당부분 잃게 되었다. 더불어 교무회의를 구성하는 대학본부의 처·국장 및 단과대학장 등 단위기관장의 권한도 대폭 축소되었음은 두말할 나위가 없다.

Ⅳ. 대학 구성원 대표의 의무적 평의위원회 구성의 의미

여당이 국회의장의 직권상정에 의해 강행처리한 개정사학법은 평의위원회의 설치를 강제함으로써 대학의 자율성과 학교법인의 재산권을 침해한다는 문제점을 갖고 있음을 앞에서 살펴 보았거니와, 정부는 법 시행을 위한 대통령령을 개정하면서 평의위원회의 구성에 교원·직원·학생을 대표할 수 있는 자가 반드시 포함되도록 사학에 대한 규제를 더욱 강화하였다. 법보다도 심한 독소조항을 정부가 시행령에 마련한 것이다. 여기서 주목해야 할 것은 '대표할 수 있는 자'가 과연 누구이며, 어떻게 대표자를 선정할 것인가의 방법상의 문제이다.

사립대학은 크게 4개의 주체로 구성된다. 첫째, 경영 주체로서 학교법인이고, 둘째 교수 주

체로서 교수진, 셋째, 학습 주체 또는 교육 수요자로서의 학생, 넷째, 행정지원 주체로서 사무직원이 그것이다. 이 4개의 구성 주체 중에서 교수진, 학생 및 사무직원이 각각의 대표자를 선출하여 이들이 참여하는 새로운 형태의 경영 주체를 만들도록 한 것이다. 물론 여기에 동문이나 학교발전에 도움이 될 수 있는 자도 포함될 수 있으나, 평의위원회에서 핵심적인 역할은 교수와 학생대표가 주도하게 될 것이다. 교수진의 조직은 대학마다 매우 다양한 형태로 존재한다. 교수회, 교수평의회, 교수협의회, 교수노조, 민교협, 교수연합회 등 여러 조직이 병존하고 있다. 이 많은 조직의 대표자들 중에 과연 어떤 사람이 전체교수의 대표로 인정받을 수 있을까? 또한 직원조직도 직원회, 일반직노조, 간부직원회 등 다양하고, 학생조직도 단일화되지 못하고 한총련계, 비 한총련계 등으로 분화되고 있는 실정이다.

각 구성단위별로 대표자를 선정하는 방법으로는 전체 구성원들이 모여 직선제로 새로운 대표자를 선출하거나, 기존의 여러 조직 대표들이 모여 간선제 방식으로 선정할 수 있을 것이다. 대학별로 어떤 방법을 채택하던 간에 구성원의 대표자로 뽑힌 자는 평의위원회 위원이 되어 실로 막강한 법적 권한을 보장받게 된다. 그 권한에는 시행령 제10조의 7에 규정된 6가지 심의권 외에 예·결산 자문권을 포함한다.

교육인적자원부가 밝힌 바대로, 평의위원회가 구성원 대표자가 참가하는 대학의 최고 심의기구라면 대학의 지배구조가 구성원 집단경영체제로 바뀌어졌음을 의미하는 것이다.

Ⅴ. 구성원 대표자 선출의 영향

교수·직원 및 학생이 각각 구성하는 대부분

의 조직이 임의조직이었고, 구성조직의 대표자가 각각 여러 명이었던 종래의 경우에도 개개 조직의 이해득실과 명분에 따라 대학 내 의사결정을 둘러싼 시위, 점거농성 등 학내 분규가 그칠 날이 없었던 것이 우리 대학들의 아픈 현실이다. 또한 우리 대학들은 총장 직선제로 인하여 대학 구성원 간에 극심한 혼란과 반목을 야기했던 쓰라린 경험도 갖고 있다.

그런데 법정기구화된 대학 내 최고 심의기구의 위원을 선정하기 위하여 각각의 구성원들이 대표를 선출하게 된다면 대학에서 벌어지게 될 비교육적이고 비생산적인 현상을 쉽게 예측할 수 있을 것이다. 교수·직원 및 학생 각각의 여러 내부 조직들 간에 주도권을 잡기위한 투쟁이 전개될 것이며, 교수·직원·학생 등 교육 주체들 간에도 각기 권한 영역을 확대하는 과정에서 집단 간의 이해와 입장이 충돌하여 혼란과 갈등이 증폭될 것이 우려된다. 특히, 평의회 진출을 위한 선거, 소위 개방이사(이사정수의 4분의 1이상) 및 감사(감사 2인중 1인) 추천자 선정을 위한 구성집단 내 예비 선거와 관련하여 학원은 실로 정치판으로 변질될 가능성이 높다.

Ⅶ. 세계화 시대에 부합되는 정책 인가

21세기 지식기반사회에 들어와서 새로운 지식 창출의 역할을 담당하는 대학기능의 중요성은 계속 증대되고 있고, 이와 관련하여 세계 각국은 대학의 경쟁력을 높이기 위하여 규제완화와 재정지원을 강화하고 있다. 그런데 우리나라는 사립대학에 대하여 국공립대학보다도 심한 규제를 한층 강화하였다. 사립대학에 대한 재정 지원 비율도 OECD 국가 중 최하위 수준이며, 경상비의 일부를 지원해 주는 제도 자체도 없는

실정이다.

평의원의 설치를 법으로 강제하고 있는 국가는 세계 각국 중 한국과 일본밖에 없다. 그런데 일본은 평의회가 학교법인의 자문기구이고, 위원은 이사장이 임명하며, 구성원을 대표할 수 있는 자의 참여를 의무화하지도 않는다.


대학평의원을 사립대학의 최고심의기구화하는 일은 사학의 지배구조를 구성원 집단경영체제로 바꾸는 것이다. 이와 같은 집단경영체제는 이미 1960년대에 독일 등 유럽의 여러 국립대학에서 도입하여 실패로 끝났음이 입증된 제도인 것이다. 이제 와서 다른 나라에서 실패한 제도를 국립대학도 아닌 사립대학에 먼저 획일적으로 강제하는 것은 세계화 시대에 전혀 부합하지 않는 반 교육적 처사이다.

대학평의회 제도를 강제한 개정사학법은 시급한 대학의 발전과 경쟁력 제고에는 전혀 관심이 없고, 다만 구성원 참여를 명분으로 사학의 기본 구조를 해체하려는 것은 아닌지 의구심마저 든다.

구성원의 참여를 강조하는 경우에도 피고용자(교직원) 또는 계약에 의한 시설이용자(학생)로서의 권리·의무 범위 내로 국한시키는 것이 타당하다. 그런데 개정법은 구성원 참여를 경영에까지 이르게 하고 있다. 또한 이의 참여는 결국 전국적인 조직을 갖춘 이념집단에 의하여 주도될 것이고, 실력 있고 본직에 충실한 구성원은 본인이 참여를 고사할 것이 분명해 보인다.

Ⅷ. 결론

지금까지 개정 사립학교법에 의해 금년 7월 1일부터 사립대학에 시행 강제된 대학평의회 제도의 문제점에 관하여 살펴보았다. 평의원을 심의기구화 하는 일은 헌법에 위배될 뿐만

아니라, 국공립대학과의 형평성 문제를 야기하는 등 여러 가지 비교육적 문제점을 낳고 있다. 개정사학법에는 평의회제도 외에도 개방형 이사제 도입 등 여러 가지 위험적인 독소조항을 포함하고 있다. 정치권은 하루속히 문제의 개정사학법을 재개정해야 할 것이다. 재개정의 방향은 단순히 종전 사학법의 규정으로 환원시키는데 그칠 것이 아니라, 세계화시대에 걸맞도록 선진국형 사학의 자유를 보장함으로써 사학의 발전과 경쟁력을 촉진토록 함이 필요하다. 

참고 문헌

- 박재운 외(2006). 사립학교법편람. 서울: 한국문화사
- 교육인적자원부(2006). 개정사립학교법 및 동법시행령 Q&A. 교육인적자원부 회의자료.

- 한국사학법인연합회(2006). 개정사립학교법 재개정검토. 한국사학법인연합회 내부자료.
- 한국전문대학법인협의회(2004). 헌법재판소 교육분야 판례집.

송영식

육군사관학교를 졸업, 연세대학교 교육대학원에서 석사학위를 취득하고, 홍익대학교 · 한국교육개발원 학연 박사과정을 수료하였다. 교육인적자원부 행정사무관 및 과장, 서울시교육청 기획관리실장, 충북 · 울산 · 강원 부교육감, UC, Berkely Visiting Scholar 등을 역임하였고, 현재 (사)한국대학법인협의회 사무총장으로 재직 중이다. 논문 및 저서(공저)로는 『교원노조법해설』, 『2005학교교육법편람』 “우리나라 직업교육의 문제에 관한 일 분석” 등이 있다.