

# 학 교 법 인 영 광 학 원

수신자 대구대학교 직원 노동조합 위원장

(경유)

제목 대구대학교 총장 선출 제도 개선 관련 의견 수렴 요청(수정)

---

1. 영광학원 제303호(2020.07.15.)의 관련입니다.
2. 대구대학교 총장 선출 제도 개선 의견 수렴 요청과 관련하여 붙임 문서를 수정(2페이지 하단 자구수정, “대구대학교 교수회[변경 전]→대구대학교 직원 노동조합[변경 후]”) 하여 송부하오니, 착오 없으시기 바랍니다.

붙임 대구대학교 총장 선출 제도 개선(안) 1부. 끝.

학 교 법 인 영 광 학 원 이 사 장



총무부장 김성희

사무국장 김병춘

전결 07/21

협조자

시 행 영광학원 제 323호 (2020.07.21.) 접수 ( . . . )

우 705-714 대구광역시 남구 성당로50길 33(대명동) /

전화 053-650-8403 전송 053-650-8409 / taijibab@naver.com

---

---

## 대구대학교 총장 선출 제도 개선(안)

---

---

I

### 대구대학교 총장 선출 제도 개선안에 대한 제안 취지문

대학 발전을 위하여 혼신의 노력을 다하시는 구성원 여러분의 노고에 감사드립니다.

각고의 노력과 염원으로 우리 법인 정상화가 이루어진 지금, 대구대학교가 입학 자원 급감으로 인한 지방 사립대학 소멸의 위기를 극복하고 한걸음 더 도약하기 위해서는, 대학의 운명을 이끌어나갈 리더를 선출하는 문제에 대해서 구성원 모두가 냉정하게 현실의 문제를 직시하고 지혜를 모아 더 나은 대안을 고민할 때가 되었다고 봅니다.

아시는 바와 같이 대학 총장 직선제는 80년 말에서 90년대 초에 사회의 민주화 분위기와 더불어 많은 공사립대학에 도입되었고, 대구대학교 역시 1989년 첫 총장 직선제가 시행된 후 현재까지 계속하여 30년 가까이 시행하여 왔습니다.

총장 직선제는 당초 정치권력으로부터 대학과 교수사회의 독립성을 확보하고 재단을 견제하는 제도적 장치가 될 수 있으리라는 기대를 모았고, 실제로 학내민주화에 적지 않은 기여를 한 것도 사실입니다.

그러나 직선제를 채택한 대부분의 대학들에서는 거의 공통적으로 교수사회의 정치화, 학내 파벌 조성과 사분오열 양상의 구성원 분열, 교육·연구 분위기 훼손 등의 부작용이 나타났을 뿐만 아니라, 강력한 장기발전계획 및 구조조정 추진의 저해, 지지그룹 눈치 보기 행정, 유능한 인재 발탁의 한계 등의 문제점도 함께 발생했다고 분석되고 있습니다.

그리하여 한 때 직선제를 채택했던 대다수의 다른 사립대학은 총장 선출 방식을 완전임명제 또는 총장추천위원회 후보추천제 등 다른 제도로 개선·변경하는 과정을 거쳤으나, 우리 대구대학교는 변함없이 직선제를 시행하여 왔습니다. 이는 ‘임시이사 체제하’라는 대구대학교가 처한 특수 사정과 함께, 오랫동안의 시행으로 그 제도에 함몰되어 제대로 공과를 검토할 기회를 갖지 못한 탓이라고 생각합니다.

아무리 좋은 제도라 할지라도 오랜 시행 과정을 거치다 보면 의도치 않은 문제점이 드러나기 마련 이고, 대학마다 처한 상황이 다르기 때문에 대다수 구성원들이 선호하는 제도가 반드시 정답이라고 말할 수는 없습니다.

그렇기 때문에 현행 제도를 검토함에 있어서는, 막연하게 구성원의 선호도 등을 파악하는 데 그쳐서는 안 되고, 그동안의 실제 운영현황과 내용을 구체적으로 파악하여 현행 제도의 장단점과 공과를 객관적으로 평가해야 하며, 개선 방안에 대한 근본적인 고민이 필요한 것입니다. 어떻게 하면 한계를 극복하고 더 나은 대안을 제시하여 대학 구성간의 화합을 도모하고 교육연구 활성화와 장기발전을 강력하게 추진할 수 있는 제도로 개선할 수 있는가에 중점을 두어야 합니다.

그 과정에서 대학은 회원이 바로 구성원이 되고 구성원 다수의사에 따라 의사를 결정하는 사단적(社團的) 자치조직체와 달리 별도의 경영조직을 두고 있는 단체이며, 또한 대학의 목표와 기능은 일반 사단적 자치조직과 다르기 때문에 리더의 선출 역시 구성원의 선호도에만 중점을 뒀서는 안 된다는 점을 각별히 유념해야 할 것입니다.

총장직선제를 시행했었던 많은 다른 대학들이 제도 개선 방안의 하나로 새로이 도입한 ‘총장후보 추천위원회’를 통한 총장 선출방식은 물론 단점도 있을 것이나 일반적으로 총장직선제의 단점을 크게 보완할 수 있는 제도로 평가받고 있습니다.

어느 한쪽으로 너무 치우친 총장완전임명제와 총장직선제를 아울러 보완할 수 있는 중도적 제도라 할 것이어서, 대학 구성원의 추천권과 이사회의 임용권이 적절히 조화될 수 있으며, 총장 선거로 인한 교육연구 분위기 훼손과 파벌형성 등의 부작용을 최소화 할 수 있는 바, 간선제를 채택하고 있는 대부분의 선진국 대학의 경우 총장선출을 둘러싸고 잡음이 생기는 일이 거의 없다는 사실이 이를 증명할 수 있다고 할 것입니다.

또한 내부구성원에게 인기 있고 인맥 좋은 교수가 아닌, 설득력 있는 공약을 제시하는 능력 있는 전문가가 총장으로 선택될 수 있고, 이사회와 총장간의 갈등사항이 줄어들고 내부적으로 긴밀한 협조체제가 확립되어 대외적인 위기상황에 대처하기 쉬운 방향으로 대학의 경영환경이 개선될 수 있으며, 총장이 책임경영으로 리더십을 발휘할 수 있는 환경이 마련될 수 있다는 점은 총장 간선제의 중요한 장점으로 꼽히고 있습니다.

뿐만 아니라, 총장 간선제는 이사회 교수 직원 학생 동창 등 모든 대학 관련 주체가 구성원이 돼 의견을 내고 그 결과가 반영되는 방식의 보다 민주적인 총장선출제도로 평가되기도 합니다.

이러한 사정 아래, 우리 법인 이사회는 2020년 6월 24일 간담회를 개최하여 심도 있는 토론을 거친 결과, 대구대학교 총장선출과 관련하여 오랜 직선제 시행에 따른 폐해를 인지하고 총장후보 추천위원회를 통해 총장을 선출하는 방향으로의 제도개선 필요성이 인정되었으므로 이에 대한 구성원의 폭넓은 의견을 수렴하고자 **대구대학교 직원 노동조합**에 의견을 조회하오니 구성원 간의 진지한 논의를 거쳐 성의 있는 의견을 제시하여 주시기 바랍니다.

## II 우리 대학 총장 선출제도 변경(안) 개요

### 1. 총장 선출제도 유형: 간선대의제(총장후보추천위원회 추천제도)

#### 2. 총장후보추천위원회 구성

가. 추천위원회는 다음의 추천주체가 추천한 20인 내외의 위원으로 구성한다.

(위원회 구성 비율은 의견을 종합하여 추후 결정)

①법인 이사회, ②총장, ③교수회, ④직원 노동조합, ⑤총학생회,

⑥총동창회, ⑦그 밖의 자(법인 산하 특수학교 교장협의회, 외부 관계자 등)

※ **위원 구성 비율은 추후 논의를 거쳐 결정**하되, 총장추천위원회를 통한 총장 선출 방식을 택한 국내 사립대학의 평균적인 위원 구성 비율을 고려하여 **대개 교수 50%, 그 외 50%로 구성 예정**.

※ **【참고사항】 총장추천위원회 구성 비율 (해당 구성원 참여 비율)**

구분	이사	법인추천	교단	교수	직원	학생	동문	외부	기타	합계
구성 비율(%)	13.8	5.8	3.7	48.0	13.1	4.9	7.7	2.3	0.7	100.0

주1) 자료출처: 교육부 '사립대학 총장 선출 실태 전수조사'(2018년 7월)

주2) 조사 대상교: 2018년 7월 기준 간선제 실시 사립대학 총 27개교

#### 나. 위원 추천 방법

각 추천주체는 내부 구성원이 인정하는 합리적이고 민주적 절차를 거쳐 추천위원회 위원 추천자를 선정하고, 위원 추천자 명단을 이사장에게 제출하여야 한다.

#### 다. 추천위원회 구성(임명)

이사장은 각 추천주체가 추천위원회 위원을 추천한 후 2주 이내에 추천위원회를 구성해야 하며, 추천주체가 기간 이내에 위원 추천자 명단을 제출하지 않은 경우, 당해 추천주체에게 배정된 위원을 제외하고 추천위원회를 구성할 수 있다.

### 3. 총장 선출 절차(안)

#### 가. 총장후보추천위원회 구성(임명)

- 재임 중인 총장 임기만료 6개월 이전(단, 총장 유고시에는 사유가 발생한 날로부터 2개월 이내)에 위원 추천 요구
- 이사장이 각 추천주체에게서 위원을 추천받아 구성

#### 나. 총장후보자 공모 (공모기간: 30일)

- 최초 공모: 이사장(학교 홈페이지),
- 공모에 관한 공고와 홍보: 추천위원회

#### 다. 총장후보지원자 등록(명단 확정)

- 자격적부 심사를 거친 후 서류상 이상이 없는 경우, 공모 마감일로부터 3일 이내에 총장 후보지원자 명단 확정

라. 예비후보자 선정(5인)

- 공모 마감일로부터 2주 이내에 총장후보지원자가 제출한 지원서류의 심사 및 대학발전 계획의 평가 등을 거쳐 5명 이내의 예비후보자를 선정.

마. 예비후보자 검증(제보 접수)

- 제보 접수기간: 예비후보자 명단 공개일로부터 3일간
- 검증사항 ① 경력 및 자료의 진위에 관한 사항  
② 도덕성, 준법성, 학문적 능력과 전문 경영 능력

바. 정책평가 등의 실시

- 정책 토론회(발표회) 실시 및 이에 따른 정책평가 진행. 토론회(발표회)는 공개

사. 총장후보자 선정·추천 (3인)

- 예비후보자 선정일로부터 30일 이내
- 법인 이사회에 순위 표시 없이 3명 추천

아. 총장 선임 의결

- 추천위원회가 추천한 총장후보자 가운데 1인을 이사회 의결을 거쳐 총장으로 선임.

4. 정년 관련 규정 변경: 총장의 정년제한 해제(총장의 정년은 예외로 한다.)

## 대학 총장 선출 제도 변경 배경 및 필요성

### 1. 총장 직선제의 폐단(부작용) 발생

‘80년대 말, ‘90년대 초 사회의 민주화 분위기와 더불어 많은 공사립대학에 총장 직선제가 도입되었고, 대구대학교 역시 1989년 첫 총장 직선제가 시행된 이후 현재까지 약 30년간 직선제를 시행하여 왔는데, 총장 직선제는 일부 긍정적 측면에도 불구하고, 직선제를 채택한 대학의 경우 거의 공통적으로 다음과 같이 많은 부작용과 난맥상을 드러냈다.(2015년 교육부 정책브리핑 발표, 설명자료 등에서 인용)

- **교수사회의 정치 사회화. 불공정한 인사 등** : 선거가 과열되고 경쟁이 치열해지면서 파벌조성과 상호비방, 금품거래의혹 등 각종편법과 비리가 동원되어 교수사회가 정치적으로 변질되었다는 비판을 받게 되었다. 총장 당선 뒤에는 능력과 관계없이 주요 보직을 선거공로에 따라 논공행상식으로 배정하여 보직교수비율이 과다해지는 등 인사난맥상이 일어나고 인사 비효율을 야기하는 사례가 발생하였으며, 직선제로 인한 교내 정치바람이 자리다툼으로 이어져 연구는 뒷전으로 밀려났다는 비판도 나오게 되었다.
- **학내 파벌형성으로 대학사회의 분열과 갈등 야기** : 총장후보자의 출신학교, 소속 학과(단대), 출신 지역 등으로 대학사회가 사분오열되는 양상이 나타났으며, 총장투표권을 두고 교수단체와 비교수집단(직원, 학생 등) 간의 갈등이 심화되는 등 총장 선거가 학내 파벌을 조장하여 대학사회를 분열시키고 갈등을 야기하는 계기가 되었다.
- **소신 행정·개혁(구조조정)의 저해 및 대학 재정운영에 악영향** : 선거로 뽑힌 총장이 남발한 공약에 스스로 발목이 잡히거나 지지해준 교수들의 눈치를 보느라 소신행정을 펼치지 못하고, 또한 지지해준 교수들의 이해관계로 인하여 교육과정 개편, 특성화 등 장기 발전계획 마련이 곤란해지는 등의 폐단이 발생할 뿐만 아니라, 학과 통폐합 등 강도 높은 구조조정이 보직 등을 잃게 될 것을 우려한 지지해준 교수들에 의하여 저지되거나, 선거에 이기기 위해 내놓은 각종 선심성 공약과, 공약 이행을 위한 예산 증액 등으로 대학 재정 운영에 악영향을 끼친다는 비판도 있었다.
- **유능한 인재 발탁 한계** : 직선제의 함정으로 인하여 대학 발전에 도움이 될 수 있는 자질과 능력을 갖춘 인물보다는 소위 ‘교수들에게 인기 있는 인물’이 총장 후보자로 선택될 가능성이 크고, ‘일 잘하는 총장’의 연임이 현실적으로 불가능하다는 한계도 있었다.

### 2. 총장 정년 제한으로 인한 총장 선임 제약 해소 필요성 대두

인근 대학 및 주요 사립대학에서 총장은 정년의 제한을 받지 않도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 고령화 사회에 따른 정년 연장 추세와 기관장의 역할을 수행하는데 있어 연륜과 경험이 중요함을 고려할 때 총장의 정년 제한을 없앨 필요가 있음.

참고 자료 2.

## 대학 총장 선출제도 일반 현황

### 1. 사립대학 총장 선출제도 현황

대다수 사립대학은 법인 이사회가 총장 임명 대상자를 결정하는 완전임명제로 총장을 선임(71.7%)하고, 직접투표 또는 총장추천위원회를 통한 간접참여 등 구성원이 총장 선거에 참여할 수 있는 사립대학의 비율은 28.2%에 불과하다.

(2018년 7월 기준)

구분		선출 방식	대학수	비율	
완전임명제		대학 구성원 참여 없이, 법인이 직접 총장 임명	99	71.7%	
직선제	단수추천	교수, 직원 직접선거로 1명 선출·추천 → 이사회에서 임명 (대구대학교)	1	0.7	5%
	복수추천	교수, 직원, 학생 등의 선거로 총장후보자 복수 추천 → 이사회에서 1명 임명 (성신여대, 이화여대, 조선대, 숙명여대, 한국외대, 한성대)	6	4.3	
간선제		총장추천위원회 등에서 총장후보자 복수 추천 → 이사회에서 1명 임명	32	23.2%	
전체			138	100%	

주1) 자료출처: 교육부 '사립대학 총장 선출 실태 전수조사'(2018년 7월)

주2) 조사 대상교: 사립 일반대·산업대 138교

### 2. 주요(인근) 사립대학 총장 선출 세부현황(사례)

대 학	선임절차	이사회 권한	참여 인원 및 구성내역
경일대	완전임명제		
경희대	총장후보추천위원회	최종후보중 선임(3인)	법인5인, 교원15인, 학생5인, 직원5인, 동문5인(총 35인)
고려대	총장추천위원회	최종후보중 선임	교수15인, 동문·학생·직원·이사회 15인
계명대	총장후보자추천위원회	최종후보중 선임	교직원, 동문대표, 법인 임원, 외부인사 등으로 15명 구성 (구성인원 및 명단 외부 비공개)
단국대	완전임명제		
대구대	직선제		교수 및 직원 투표
대구가톨릭대	완전임명제		
대구한의대	총장후보추천위원회	최종후보중 선임(2인)	
동국대	총장후보자추천위원회	최종후보중 선임	교수12인, 직원4인, 조계종4인, 동문2인, 교외3인, 학부생1인, 대학원생 1인
서강대	총장후보자추천위원회	최종후보중 선임	교수15인, 직원4인, 동문4인, 예수회4인, 학생2인
성균관대	완전임명제		
영남대	총장후보추천위원회 ※2010년 직선제 폐지	최종후보중 선임	이사회3인, 교수3인, 직원노조1인, 총동창회1인, 교외(이사장 추천)1인 <총9명>

대 학	선임절차	이사회 권한	참여 인원 및 구성내역
중앙대	완전임명제		
포항공대	총장후보추천위원회	최종후보중 선임	이사4인, 교수5인, 외부인사2인(추가 가능)
한양대	총장추천위원회	최종후보중 선임	이사회4인, 교수20인, 직원4인, 동문2인
홍익대	총장후보추천위원회	최종후보중 선임	교수20인, 직원9인, 학생4인

### 3. 사립대학 총장 선출제도 변천사 및 추세

- 1987년 6월 민주화 분위기에 힘입어 학내 민주화를 실현하고 사학 재단의 전횡을 막는다는 취지로 총장직선제가 도입(1991년 교육공무원법 개정)되고, 한 때 전체 1백19개 4년제 사립대학의 절반 이상이 직선제를 시행하였으나, 1995년 이후 대다수 사립대학이 직선제를 폐지함.
- 2012년 교육부 정책(국립대 2단계 선진화 방안-간선제 총장 선출 대학에 혜택 부여)에 따라 국·공립을 비롯한 대다수 대학의 총장 직선제가 폐지됨.

### 4. 사립대학 총장 선출 관련 최근 교육부 권고사항

- 관련: 교육부 사립대학정책과-4447(2019.04.17. 사립대학 총장 선출 관련 안내)
- 내용: “「사립학교법」제16조 및 제53조에 따라 학교법인이 임용하는 사립대학 총장의 경우 국회 등에서 총장 후보 추천위원회 구성·운영 등 교육공무원법에 준하는 제도 도입을 권고한 바, 학교 법인은 동 권고사항이 반영될 수 있도록 협조하여 주시기 바람.”

#### ※ 간선제(총장 후보 추천위원회) 총장 선출 방식의 장점

- 구성원, 후보추천위원회, 이사회 사이에 신뢰가 전제된다면 대학의 추천권과 인사권자(이사회)의 임용권이 적절히 조화될 수 있음.
- 총장 선거로 인한 교육연구 분위기 훼손, 파벌 형성 등의 부작용이 최소화될 수 있음.  
(간선제를 채택하고 있는 대부분의 선진국 대학의 경우 총장 선출을 둘러싸고 잡음이 생기는 일이 거의 없음.)
- 내부 구성원에게 인기 있고 인맥 좋은 교수가 아닌, 설득력 있는 공약을 제시하는 인사가, 더 나아가 지방대학 환경에도 전략적으로 대내외 영향력 있는 인사 또는 경영 전문가가 총장으로 초빙되는 계기 마련이 가능.
- 주로 교수가 중심이 되어 진행되는 직선제에 비해, 간선제는 교수, 학생, 직원, 법인 등 다양한 학내 구성원이 주체가 돼 의견을 내고 그 결과가 반영되는 방식의, 보다 민주적인 총장 선출 방식이 될 수 있음.
- 이사회와 대학 총장 간의 갈등사항이 줄어들고, 내부적으로 긴밀한 협조체제가 확립되어 대외적인 위기상황에 대처하기 쉬운 방향으로 대학의 경영환경이 개선될 수 있음.
- 총장이 책임경영으로 리더십을 발휘할 수 있는 환경이 마련되고, 대학의 주요 보직자 역시 직무수행 능력과 성과(자질)를 기준으로 임명되는 분위기로 전환 가능.