

大學의 政策 形成, 그 본질과 실제

許 範
(成均館大 行政學科)

大學 本質의 回復, 大學의 自律化, 大學의 民主化, 대학의 행정 능력의 강화 등을 위하여 대학의 政策形成過程은 적극적으로 개방하고 정책의 발안권과 결정권은 교수와 학생에게까지 확산시켜야 할 것이다. 앞으로 대학의 민주화와 자율화에 대한 교수 및 학생의 열망과 대학 행정 참여의 폭발적 요구를 감안한다면, 大學 政策過程의 자율적·민주적 개방은 시급하고도 중요한 과제이다.

이 글은 먼저 ① 정책의 개념적 특성을 대학의 본질적 기능에 연관시킴으로써 대학의 정책 형성이 지니는 의의를 밝혀 보고, ② 대학이 합리적으로 정책을 형성하고 집행하기 위하여 필요한 기능들을 찾아 그것들을 체계적으로 조직함으로써 대학의 합리적 정책 형성 모형을 제안하고, ③ 이 합리적 모형에 의거하여 대학 정책 형성의 실제를 분석함으로써 대학 정책 형성의 문제점을 검토하며, 끝으로 ④ 대학 정책 형성의 문제점을 처방함으로써 개선 방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

1. 大學의 機能과 政策 形成

일상적인 언어 생활에서 우리가 그 개념적 요건이나 특성을 명백히 의식하면서 정책을 일컫는 경우는 거의 없다. 정책은 그만큼 우리에게 익숙하다. 그러나 우리가 구태여 학문적으로 분석하지 않고 다만 상식적으로 접근하더라도, 정

책이란 말은 그 나름대로의 중요한 특성과 의의를 가지고 있음을 쉽게 알 수 있다. 대학의 본질적 기능에 관한 바른 이해와 함께 정책의 개념적 특성에 관한 바른 이해는 대학 정책 형성의 본질과 의의를 바르게 이해하기 위하여 필수적이라 아니 할 수 없다.

우리가 정책이란 말을 쓸 때, 그것은 행동의 지침을 의미한다. 이 평범한 용어 속에는 결코 평범할 수 없는 정책의 개념적 특성이 들어 있다. 그것은 정책의 行動指向性이다. 정책은 어떤 결정을 실제적인 행동으로 유도 또는 전환시키는 실천 가능성을 그 전제로 하는 것이다. 그러므로 정책 형성은 합리적 관리의 기본 요건이다. 이 점을 강조하는 것은 대단히 중요하다. 왜냐하면 합리적 정책 형성이 이루어지지 않으면 합리적 관리도 이루어질 수 없기 때문이다.

그러나 우리가 흔히 일컫는 정책은 우연히 부딪치거나 단순히 반복되는 행동의 지침이 아니다. 그것은 어떤 개인이나 조직이 뚜렷한 의지

에 의하여 의도적으로 선택한 행동을 지향한다. 정책이란 말은 형성 주체의 존재와 그 주체의 상당히 분명한 의도성, 다시 말하면 目的指向性을 그 전제로 한다.

정책의 목적지향성은 항상 양면성을 보인다. 한편으로 정책은 불만스런 어떤 상황의 전개를 거부하려는 의도성을 가지며, 다른 한편으로 그것은 소망스러운 어떤 미래의 꿈을 구현시키려는 의도성을 가진다. 실제의 정책 형성에서 이 양면적 의도성은 문제시되는 상황의 규정, 바람직한 규범의 탐색, 상황과 규범 사이에 들어 있는 간격의 발견(문제의 정립), 그리고 규범의 실현을 통한 이 간격의 축소(문제의 해결) 등을 지향하는 심리적 동기와 정치적 의지로 나타난다. 그러므로 정책의 목적지향성은 바람직한 가치관을 실현시키려는 規範指向性, 불만스러운 현실을 수정하려는 變動指向性, 그리고 소원하는 미래를 구축하려는 未來指向性 등을 그 본질적인 내용으로 포함한다.

이런 시각에서 볼 때, 정책은 단순한 행동의 지침이 아니다. 그것은 대단히 중요한 행동의 지침이다. 그것은 현실 개혁과 미래 실현의 실천적 動因이다. 정책은 형성 주체와 그것이 속한 사회로 하여금 스스로 목적을 찾고 그 목적의 실현을 위하여 노력을 동원하며 그 목적의 구현으로 스스로를 변개시켜 가는 힘, 즉 자율 개혁 능력(societal self-guiding capacity)을 갖게 한다. 이와 같은 지적은 대단히 중요하다. 왜냐하면 어떤 정책 주체와 사회의 이상과 미래, 그리고 그것의 실현 능력은 바로 정책 형성에 달려 있기 때문이다. 정책이 지향하는 행동의 중요성은 정책의 개념적 특성을 구성하는 다른 하나의 내용이다.

정책의 중요성은 그것의 관련성이 매우 넓다는 사실에도 기인한다. 시간적으로 정책은 과거의 경향, 현재의 여건 그리고 미래의 전망과 관련한다. 공간적으로 그것은 동시에 매우 넓은 지역에 영향을 미친다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 그것이 이 넓은 시·공간대에 살고 있는 많은 사람들에게 중대한 영향을 준다는 사실이다. 사람들에게 정책의 영향은 이익과 손해로 나타난다. 사람들이 갖는 이익과 손해의 기대

감에 따라서 찬성과 반대의 정치적 관계가 형성된다. 그러므로 현실의 정책은 정치적 합의의 표현 또는 그것의 전제로 채택된다. 정책의 넓은 관련성, 특히 정치 관련성은 정책의 개념적 특성을 구성하는 다른 하나의 특징이다.

위에서 간단히 살펴본 정책의 개념적 특성과 의의는 대학의 정책 형성에 그대로 적용된다. 대학이 진리, 자유 그리고 정의의 이상에 바탕을 두고 본질적 사명인 교육, 연구, 봉사의 기능을 수행함에 있어서 대학의 정책 형성은 그 기본 방향과 목적 의지, 실천 목표와 자원 배분, 그리고 운영 계획과 행정 관리 등의 내용과 성격을 실제로 규정하여 준다. 그러므로 한 대학의 개성과 사명, 소망과 장애, 능력과 영향, 그리고 심지어 문화와 풍토까지도 모두 그 대학의 정책 형성에 달려 있는 것이다. 한마디로 요약해서 대학의 정책 형성은 대학의 개성 실현과 자율 발전의 가장 핵심적 동인이다.

대학 정책 형성의 중요성은 다만 대학 자체에 국한될 수 있는 것은 아니다. 그것은 대학을 넘어서 사회의 자율적 발전과 진보에 직접적인 영향을 미친다. 대학은 학문의 최고 차원에서 그것의 본질적 기능인 교육과 연구와 봉사를 수행함으로써 그것의 상위 체계인 사회에 기여한다. 대학이 그것의 기능을 수행하는 수준이 학문의 최고 차원이란 점에 특별히 유의할 필요가 있다. 이것은 대학의 교육과 연구와 봉사가 비판적 관점과 창조적 동기에서 이루어진다는 것을 의미하는 것이다. 바로 이런 이유 때문에 대학은 교육과 연구와 봉사를 통하여 한 사회에 바람직한 미래의 꿈과 발전 목적, 실현 능력과 기술, 그리고 실천 방법과 수단을 끊임없이 비판, 탐구, 발명 그리고 제공할 수 있는 것이다.

이와 같은 시각에서 볼 때, 대학은 한 사회의 자율적 개혁과 진보를 이끌어가는 가장 핵심적이고 선도적인 기관이다. 대학 정책 형성의 특성과 의의를 검토함에 있어서 이 점은 특별히 강조할 필요가 있다. 대학의 개성 실현과 자율 발전의 가장 핵심적인 동인이 대학의 정책 형성이라면, 바로 이 대학의 정책 형성은 대학을 가장 선도적인 하위 체계로 가지고 있는 사회의 자율적 개혁과 진보의 가장 핵심적인 동인이기

도 한 것이다. 대학이 누구를 위하여, 무엇을, 그리고 어떻게 가르치고 연구하며 봉사할 것인가에 관한 대학의 정책 형성은 곧 사회의 자율성에 근본적으로 중요한 영향을 주게 마련이다.

대학의 정책 형성이 사회의 자율성을 수정한다는 사실 때문에 대학 정책의 발안권과 결정권을 대학의 밖에 귀속시켜야 한다는 주장이 있을 수 있으나, 이와 같은 주장은 대학 정책 형성의 본질에 타당치 못한 것이다. 대학의 정책 형성에 있어서 그 궁극적인 발안권과 결정권은 대학, 보다 분명히 지칭하면 교수에게 있다. 대학의 본질적 기능인 교육, 연구, 봉사가 최고의 학문적 차원에서 이루어지기 때문에 대학의 교육, 연구, 봉사에 관련된 정책 형성은 원칙적으로 대학의 이상과 학문적 관심 이외의 어떤 동기나 목적에 의하여 실질적으로 지배받을 수 없는 것이다. 그것은 학문의 최고 차원에서 교육과 연구와 봉사를 직접 수행하는 교수가 담당하는 것이 타당하다. 이것은 대학 정책 형성의 가장 두드러진 본질적 특성이 아닐 수 없다. 이와 같은 특성의 바른 이해는 대학 정책 형성의 본질과의 의의 그리고 대학의 사명과 책임에 대한 바른 인식을 위하여 특히 중요한 것이다.

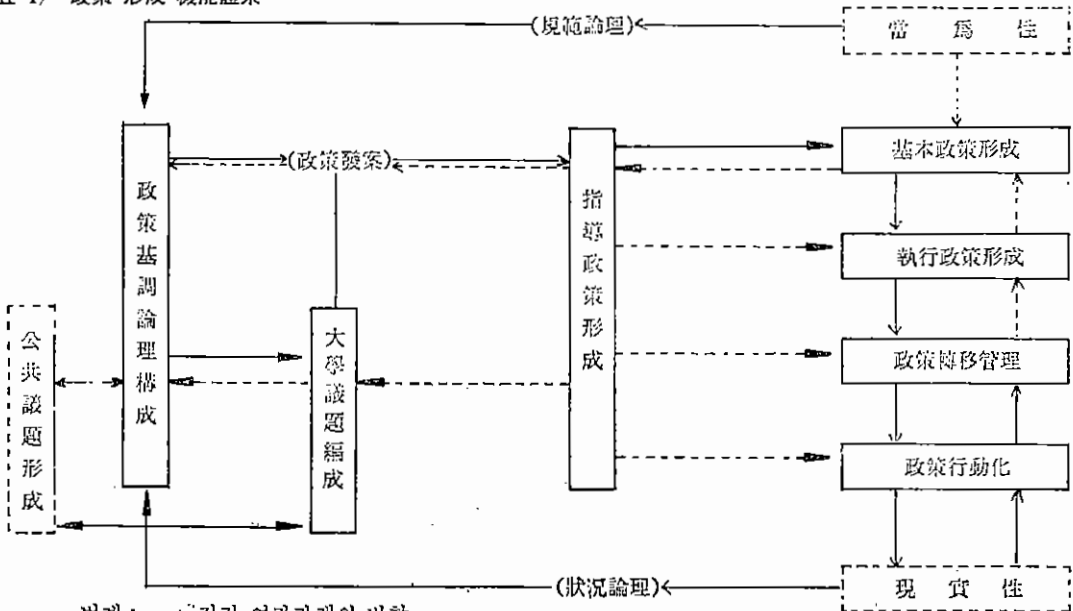
2. 大學의 政策 形成 機能體系

합리적인 정책 형성과 집행을 구성하는 바람직한 기능들을 찾아내서 이것들을 체계적으로 연관시키면, 합리적 정책 형성 기능 체계로 부를 수 있는 하나의 정책 형성 모형을 얻을 수 있다. 이 모형을 간단히 요약하여 도식화 하면 아래 <표 1>과 같다.

대학의 정책이 합리적으로 이루어지려면, 가장 먼저 정책 기초 논리가 최고 관리자의 차원에서 구성되어야 한다. 정책 기초 논리는 어떤 정책에 대하여 최고 관리자의 차원에서 구상하고 적용하는 가장 궁극적인 판단의 근거 또는 기초 철학이다. 그것은 가치 판단의 기준이 되는 규범 논리와 현실 판단의 기준이 되는 상황 논리의 통합에 의하여 구성된다. 그러므로 그것은 그것에 근거를 두고 형성되는 정책의 방향, 내용, 성격 그리고 과정 등을 실제로 규정하는 가장 근원적인 유전자로서 작용한다. 정책 기초 논리가 뚜렷하지 못하면, 결과하는 정책의 주제 의식이 박약하고 일관성이 흔들린다.

정책 발안에 앞서 거쳐야 할 다른 기능 단계는 정책 의제의 편성과 관리이다. 대학의 정책 의제는 대학이 정책적으로 대처할 필요가 있다

<표 1> 政策 形成 機能體系



고 주장되는 여러 문제들 가운데서 대학이 공식적으로 취급하기 위하여 토의 일정이나 정책 발안 목록에 포함시킨 문제이다. 정책 의제의 지위에 오른 문제만이 정책 발안의 기회를 얻을 수 있다. 이와 같은 이유 때문에 많은 문제들이 대학의 안과 밖에서 치열한 경쟁을 벌인다. 대학의 정책 관리자는 이것들 가운데서 어떤 문제는 정책 의제로 채택하고 다른 문제는 의제 형성을 억제한다. 그가 정책 의제의 편성과 관리를 위하여 운용할 수 있는 과정과 전략은 매우 다양하고 복잡하다. 대학의 정책 형성이 대학과 사회의 자율적 변동을 선도한다는 관점에서 볼 때 대학의 합리적인 정책 의제 편성과 관리는 대단히 중요한 것이라 아니 할 수 없다.

어떤 문제가 정책 의제로 채택되었다고 해서 그것이 곧 정책 발안으로 이어지는 것은 아니다. 정책 발안이 이루어지려면 그것이 실질적인 문제 의식과 강렬한 해결 의지를 얻어야 한다. 정책 문제는 매우 다의적이고 복잡하므로 여러 가지의 내용과 의미로 정립할 수 있는 것이다. 그러므로 정책 문제의 정립은 아주 중대한 선택 과정을 형성한다. 이 과정을 통하여 정책 관리자는 현실과 기대 사이에 들어 있는 차이를 정의해야 한다.

합리적인 정책 형성에서 정책 발안은 곧 지도 정책의 형성으로 이어진다. 지도 정책은 정책 형성을 합리적으로 운영하기 위한 준비 정책이다. 간단히 말해서, 그것은 정책 형성을 위한 정책이다. 그러므로 그것은 실질적인 정책의 내용을 포함하지 않지만 정책 형성을 준비하고 계획하기 위하여 필요한 지침을 결정하여 포함한다. 이런 지침 가운데서 중요한 것은 ① 정책 형성이 근거해야 할 전제와 가정, ② 정책 형성의 범위와 맥락, ③ 정책 형성을 위한 관리 조직과 절차, ④ 정책 형성의 장애 요소와 극복 전략, 그리고 ⑤ 정책의 기본 성격 등이다.

지도 정책을 형성하고 관리하는 가장 직접적인 목적은 기본 정책을 성공적으로 형성하는 데 있다. 기본 정책은 실질적인 내용을 포함하는 정책이지만, 그 내용이 개괄적인 정책이다. 기본 정책은 넓은 지역을 관장하거나, 다양한 맥락을 포괄하거나 또는 장기적인 전망을 포함하

는 정책이다. 그러므로 그것이 포함하는 목적은 포괄적인 취지이고 그것이 포함하는 상황은 일반적 경향인 경우가 많다. 이와 같은 개괄성은 넓은 관점의 확보와 정치적 합의의 형성을 위하여 필요한 것이다. 또한 그것은 정책 집행 단계에서 현지성을 추가할 수 있는 여지를 미리 확보한다는 의미도 갖는 것이다. 기본 정책은 주로 중앙 기관과 고위 관리자가 담당한다. 전국 단위에서 대학 정책을 형성하는 문교부의 정책은 원칙적으로 모두 기본 정책이다.

이와 같이 일반적이고 개괄적인 기본 정책이 특정적이고 구체적인 집행 상황에 그대로 적용될 수는 없는 것이다. 그러므로 기본 정책을 성공적으로 집행하기 위해서는, 무엇보다 먼저 기본 정책의 개괄적인 내용을 독특한 집행 상황과 특정한 대상 집단의 기대에 맞추어서 재해석하고 구체화시킴으로써 실제의 행동으로 전환할 수 있는 집행 정책으로 특화시키는 것이 필요하다. 이 경우에 그 집행 정책은 기본 정책의 근본 취지에 순응하고 실정에도 적합하며 대상 집단의 기대에도 부응할 수 있는 것이다. 이 집행 정책을 행동으로 전환시키면 우리는 비토스 타당성과 적실성 그리고 민주성을 함께 확보하는 정책 집행을 얻을 수 있다.

그러나 한번 만들어진 집행 정책이 처음부터 끝까지 변하지 않고 일관하는 것은 아니다. 오히려 그 반대이다. 집행과 관련된 상황, 대상 집단의 요구와 기대 그리고 정책 도구와 수단 등은 쉬지 않고 변화하기 때문에 정책 집행의 적실성과 민주성 그리고 능률성을 지속적으로 확보하기 위해서는 집행 정책의 수정이 불가피한 것이다. 정책 집행 과정에서 집행 정책을 때때로 평가하고 수정하는 것은 오히려 바람직하다. 이런 목적을 위하여 집행 과정에서 시행하는 정책 평가가 이른바 형성 평가이고, 이 형성 평가를 통하여 시행하는 집행 정책의 수정이 정책 전이 관리이다.

궁극적인 정책 집행은 정책의 행동화로 나타난다. 성공적인 정책 집행은 독특한 상황에 적합하고 대상 집단의 요구에 부응하면서도 기본 정책의 근본 취지를 실현시키는 행동화이다. 성공적인 정책 집행은 타당하고 적실하며 민주적

인 집행 정책의 형성과 합리적인 형성 평가를 통한 정책 전이 관리에 이어서 이루어질 수 있는 것이다.

종합하여 볼 때, 정책을 성공적으로 형성하고 집행하기 위해서는 정책 기초 논리의 구성과 운용으로부터 집행 정책의 행동화에 이르기까지의 일련의 기능 단계를 모두 적절하게 거치는 것이 요구된다. 그리고 각급 관리 계층 사이에 이 정책 형성 기능들을 적절히 배분, 분담시키는 것이 중요하다. 이와 같은 목적으로 이 기능들을 크게 묶어 보면, 상위 정책(정책 기초 논리, 정책 의제, 정책 문제 그리고 지도 정책)의 형성, 실질 정책(기본 정책과 집행 정책)의 형성, 그리고 정책 집행(집행 정책의 형성, 전이 관리 그리고 행동화) 등으로 나눌 수 있다. 상위 정책 형성은 최고 관리자, 실질 정책 형성은 고급 및 중급 관리자, 그리고 정책 집행은 중급 및 초급 관리자가 각각 담당하는 것이 원칙이다.

3. 大學 政策 形成의 實際

제도면에서 보면, 대학의 행정 관리 체계는 대체로 위의 정책 형성 기능 체계와 상응하고 있음을 알 수 있다. 대학의 최고 관리자로서 총장은 상위 정책의 형성과 관리를 전담한다. 다른 기관의 최고 관리자들에게도 그렇지만 상위 정책의 형성과 관리는 총장의 고유 권한에 속한다. 이 밖에도 총장은 실질 정책 가운데서 전교적 내용을 취급하는 기본 정책을 결재한다.

그러나 총장을 보좌하여 기본 정책의 형성과 관리를 관장하는 실무 책임자들은 대학의 본부 기능을 수행하는 처·실·국의 장을 포함하는 고급 관리자이다. 특히 기본 정책의 관리는 그들의 고유 권한에 속한다.

그 밖에 단과대학과 학부, 연구소, 출판부 등의 집행 부서와 특수 업무 기관을 관장하는 학장, 소장, 부장 등의 고급 관리자들과 본부 부서의 과장 등의 중급 관리자 등은 집행 정책의 형성과 정책 전이의 관리를 담당한다. 이 기능 영역에 들어가는 직무는 원칙적으로 그들의 전결 사항이다.

모든 초급 관리자들은 집행 정책의 형성과 정

책 전이의 관리에 실제로 참여하지만, 이 기능 영역에서 그들의 직무는 상급 관리자의 보좌가 주종을 이룬다. 그들이 전담하는 직무는 정책의 행동화를 관리하는 것이다.

그러나 대학 행정의 실제에서 정책 형성 기능은 아직도 분화되지 못하고 각급 관리자의 역할도 적절히 구분되지 못한 상태에 있다. 대학의 정책 형성 기능은 다만 정책 형성과 정책 집행으로 크게 나누어질 뿐이다. 정책 기초 논리 구성, 정책 의제 편성 그리고 지도 정책 형성 등이 대학의 정책 형성에서 공식적으로 이루어지지 않으며, 집행 정책 형성과 정책 전이 관리 등이 대학의 정책 집행에서 실제로 생략되고 있다. 결국 대학의 정책 형성과 정책 집행은 그 개념에서 축소되고 그 기능에서 불완전한 것이다. 대학의 정책 형성과 집행에서 드러나는 대부분의 문제점들은 바로 이와 같은 결함에 연유하는 것이다.

정책 형성 기능이 미분화 상태에 있기 때문에 대학 관리자의 역할 배분도 분명하지 못하다. 대체로 총장은 대학 행정의 거의 모든 관리 기능을 장악하고 있으며, 이로 인하여 총장은 과다한 관리 업무에 시달리고 있다. 이와 같은 현상은 이중적인 문제점을 안고 있는 것이다.

첫째로 총장이 일상적이고 잡다한 업무의 과중한 부담 때문에 대학 사명의 실천적 해석, 발전 방향의 모색, 정책 의제의 편성, 정책 문제의 정립, 기본 정책의 발안 그리고 지도 정책의 형성 등을 위시하여 대학의 최고 관리자가 마땅히 수행해야 할 정책 형성 기능과 직무를 소홀히 할 수밖에 없다. 둘째로 최고 관리자인 총장이 그의 밑에 있는 각급의 관리자(고급·중급·초급 관리자)들의 고유 기능과 권한을 박탈함으로써, 그들의 발안 의무를 훼손하고 책임 회피를 조장하며 전체 행정 체계의 능력을 약화시킨다. 정책 형성에 대한 대학의 인식과 지향성이 미약한 것은 이와 같은 관리 역할의 적절치 못한 배분과 운용에 크게 기인한다.

대학의 정책 형성에서 정책 기초 논리의 구성과 운영, 정책 의제의 편성과 관리 그리고 지도 정책의 형성과 관리 등은 총장에 의하여 수행되고 있지만, 공식적인 행정 과정에는 거의 드러

나지 않는다. 이와 같은 상위 정책의 형성과 관리는 총장의 개인적 의사 결정으로 개인화 또는 비공식화되어 있을 뿐이다. 특히 정책 기조 논리의 구성과 운영은 전적으로 총장의 인격과 능력에 의존한다. 그것을 조직적으로 효율화시키기 위한 제도와 장치는 거의 전무한 상태이다. 정책 기조 논리에 대한 건의는 총장의 인격에 대한 모독으로 금기되기 때문에 참모들의 개인적인 도움도 기대하기 어렵다. 결국 실질적인 정책 형성에서 정책 기조 논리가 명백히 포명되거나 구체적으로 적용되는 경우는 거의 없다.

대학의 안팎에서 발생, 전개되는 문제들을 합리적으로 탐색, 추적, 정립, 대응하기 위한 정책 의제의 편성과 관리에 있어서도 대학은 대단히 취약한 것으로 보인다. 문제를 제기할 수 있는 권한은 여러 부서와 각급 관리자 및 일반 교수와 학생들에게 널리 분산되어 있으나, 문제를 정책 의제로 제안할 수 있는 제도적 기회와 통로는 크게 제한되어 있다. 더구나 여러 통로를 거쳐서 대학의 본부에 도달하는 다양한 내용의 문제와 요구들을 종합적으로 관리하고 공식적으로 의제화하는 전담 기구를 가진 대학은 아직 없다. 대학위원회(또는 교무위원회)가 이런 기능을 수행할 수 있는 임무와 구성을 가지고 있으나, 그것은 이 기능을 체계적으로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 거의 모든 대학에서 대학위원회는 의견적이고 정치적인 총장의 자문 기구를 넘어서지 못하고 있다. 대학에 따라서 홍보실 또는 섭외국을 두고 있으나, 이 기구에 정책 의제의 편성과 관리를 전담시키고 있는 대학은 하나도 없다. 이로 말미암아 대학의 정책 문제 정립 및 정책 발안 능력은 대단히 취약하다. 대학의 정책 문제 정립은 시대적으로 민감하거나 불가피한 문제에 집중하게 되며, 따라서 근본적으로 중요한 문제의 조기 발견과 예방 그리고 신중하고 능동적인 대응이 어렵다. 결국 대학의 정책 발안도 산만하고 임기응변적이며 수동적일 수밖에 없다.

모든 합리적 행위가 반드시 준비 단계를 거쳐서 이루어지듯이 대학의 정책 형성도 신중히 계획되고 준비되어야 하는 것이다. 대학 정책 형성의 능력이 대학의 지도 정책 형성 능력에 달

려 있다고 해도 지나친 말은 아니다. 그러나 대학의 정책 형성에서 지도 정책이 공식적으로 그리고 조직적으로 형성되는 경우는 거의 찾을 수 없다. 총장이 정책 형성을 발안할 때, 몇 가지의 준비 지침을 구두로 지시하는 것이 보통이다. 물론 이것도 지도 정책의 형성임에는 틀림없다. 그리고 최고 관리자의 업무 수행은 문서 작성을 통하여 이루어지지 않는다는 업무 성격을 감안하면, 총장이 구두 지시를 통하여 지도 정책을 형성하는 관행을 문제시할 수만은 없다. 그러나 문제의 초점은 이와 같이 비조직적이고 비계획적인 구두 지시로 합리적이고 체계적인 지도 정책을 만들 수 없다는 점에 있다. 바로 이런 이유 때문에 총장이 조직적인 참모의 도움을 받는 것이 무엇보다 중요하다.

대학 행정에서 참모 기능을 통하여 총장의 지도 정책 형성을 도울 수 있는 가장 적절한 관리자는 기본 정책 형성의 실무 책임자인 처·실·국의 장이다. 기본 정책 형성을 착수하기 위하여 그들은 명시적 또는 묵시적으로 지도 정책을 형성하지 않을 수 없는 위치에 있다. 그러나 대학 행정에서 이와 같은 참모 기능이 효율적으로 수행되지 않는다. 지도 정책의 의외에 대한 인식이 낮은 현실에서 총장이 이와 같은 참모 기능을 적극적으로 회구하지 않기 때문이다.

지도 정책 형성을 위한 참모 기능이 미약한 다른 이유는 교수들로 보임된 고급 관리자로서의 형태에서도 찾을 수 있다. 그들은 그들이 맡은 직책을 항구적인 것으로 여기지 않는다. 그것은 부수적이고 한시적인 것에 불과하다. 그들의 우선 관심은 관리 업무가 아니라 전공 학문에 있다. 가장 일반적인 직무 동기는 큰 허물 없이 임기를 마치는 것이다. 그러므로 그들은 흔히 정책 발안과 지도 정책 형성에 소극적인 자세를 보인다. 많은 경우에 그들은 경력직의 중급 관리자에게 지도 정책 형성을 전가하는 것이다. 이것은 중대한 문제가 아닐 수 없다. 이들은 보조적 관리를 전문으로 하는 경력직 관리자들이기 때문에 대학의 본질적 관리에 관한 관점을 갖기 어렵고, 이들이 중급의 관리자들이기 때문에 전교적 관점을 가질 수 없다.

대학이 사회의 자율적 진보를 선도하는 최점

단 기관이라는 사실을 주목할 때, 그것의 상위 정책 형성이 합리적으로 이루어지지 못하는 것은 대학뿐만 아니라 전체 사회의 불행이 아닐 수 없다. 그러나 대단히 역설적이지만 그 가장 중요한 원인은 대학의 안이 아니라 대학의 밖에 있다. 그것은 길지 않은 대학사의 큰 부분을 차지하는 지난 4반세기에 걸쳐 대학의 자율성과 민주성을 치명적으로 훼손하고 있는 정치적·사회적 요인들이다. 정부가 대학 정책의 발안권과 결정권을 독점하고 대학 정책 형성을 구체적으로 주도하고 간섭하여 왔다. 대학의 재단들도 대학 행정에 실질적으로 간여하여 왔다. 가장 중요한 것은 이런 정치적·사회적 여건 속에서 대학 교수들의 비판적 기능과 창조적 역할이 실제로 위축되었다는 사실이다. 이와 같은 시대적 속박의 틀 안에서 대학이 그 이상을 바람직한 시대적 사명과 실천적 규범으로 해석하고 이것을 구체적인 대학 정책으로 설계할 수 있는 여지는 거의 찾을 수 없다. 대학의 정책 형성은 그만큼 그 넓이와 깊이가 제한된 것이다.

대학의 행정 제도와 관리에서 정책 형성과 정책 집행에 대한 개념상의 중대한 착각과 혼동을 발견할 수 있다. 먼저 기본 정책 형성과 집행 정책 형성의 구분이 분명하지 않다. 대학 행정에서 정책 형성이라 하면 곧 집행 정책 형성을 의미하는 것이 보통이다. 따라서 대학의 정책 형성은 반드시 특정한 목표와 독특한 상황을 포함해야 하는 것으로 생각한다. 바로 이와 같은 이유 때문에 대학의 본부는 대학의 모든 정책 형성을 독점하려는 성향을 보인다.

반면에 대학 행정에서 정책 집행은 곧 행동 전환을 의미하는 것이 하나의 상식이다. 정책 형성이 구체적인 모든 것을 결정하면 정책 집행은 그것을 행동화시킨다는 것이다. 그러므로 정책 집행은 단순히 정책 형성의 함수 관계에 있게 된다. 그리고 정책 형성은 중요하고 정책 집행은 중요하지 않다는 틀린 등식을 성립시킨다. 이와 같은 착각과 오해 속에서 대학의 집행 부서와 일선 기관들은 지나치게 소홀히 취급 당하는 경향이 있다. 이 기관들의 집행 정책 형성과 정책 전이 관리의 발안권과 결정권은 거의 인정받지 못하고 있다. 대학의 행정이 본부로부터

밑으로만 진행되는 중앙 집권적 관치 행정을 조성한 것은 바로 이런 원인에 연유한다.

정책 형성과 정책 집행에 대한 개념상의 혼란과 착각은 비단 대학 내부만의 문제가 아니다. 그것은 정부와 대학 사이에서 더욱 심각한 문제로 드러나고 있다. 대학의 밖에서 대학 정책에 관한 발안권과 결정권을 가장 많이 장악하고 행사하는 기관은 말할 나위도 없이 정부, 그 중에서도 문교부이다. 문교부가 대학 정책에 간여하는 원칙적인 차원은 국가적 제도와 관점이다. 이 차원은 분명히 특정한 대학을 초월한다. 그러나 현행의 법제와 운영에서 문교부의 발안권과 결정권은 결코 이 차원을 지키지 않는다. 그것은 대학의 기본 정책은 물론이고 집행 정책 형성과 정책 전이 관리 그리고 심지어는 운영 관리에까지 확장하고 있다. 정책 형성은 모든 것을 결정하고 정책 집행은 다만 행동화시킨다는 일반적인 오해가 대학 행정에 그대로 적용된 것이다. 이것은 대학의 자율성에 대한 심각한 침해가 아닐 수 없다. 더욱 두려운 마음을 가지고 경계해야 할 것은 대학이 이와 같은 침해를 자연스럽게 그리고 한 걸음 더 나가서 당연한 것으로 받아들이는 대학의 감각 마비이다.

문교부의 정책 형성에서 대학은 집행 기관의 위치에 선다. 그러나 문교부의 기본 정책 형성에 대한 대학의 역할이 단순히 집행 정책에 국한되는 것은 아니다. 대학의 본질적 기능인 교육과 연구와 봉사가 학문의 가장 높은 차원에서 수행되기 때문에, 그것에 관한 정책의 발안권과 결정권은 원칙적으로 대학이 가져야 한다. 이와 같은 이유로 대학은 마땅히 정부의 대학 정책 형성에 실질적으로 참여해야 한다. 정부의 대학 정책 형성에서 대학이 완전한 결정권을 가질 수는 없겠지만, 적어도 발안권은 충분히 행사할 수 있어야 한다. 그러나 현행의 법제와 실재는 대학의 결정권은 물론이고 발안권마저도 거의 허용하지 않고 있다.

대학의 자율성이 신장되고 대학의 대외적 발언권이 강화된다는 것은 대학의 안팎에서 이루어지는 대학 정책 형성에서 학문적 관점이 우세하다는 것을 의미한다. 이것은 다시 학문의 최고 차원에서 교육과 연구와 봉사를 수행하는 교

수들의 발언권이 대학의 안팎에서 강화되는 것을 의미한다. 이 점을 강조하는 것은 대단히 중요하다. 그것은 대학의 자율성이 대학 총장과 본부의 발언권 신장이 아니라 대학 교수의 발언권 강화에 달려 있다는 것을 의미하는 것이다. 다시 말하면, 대학의 자율성은 궁극적으로 대학의 민주화에 달려 있는 것이다. 그러나 대학의 정책 형성 과정은 폐쇄적으로 관료화되어 있는 것이 실정이다. 교수와 학생의 결정권은 물론이고 그들의 발언권마저 사실상 심각히 제한되어 있다. 이것은 대학 정책 형성의 정상화를 위하여 가장 먼저 해결하여야 할 시급한 문제로 등장하고 있다.

4. 大學 政策 形成의 改善 方案

지금까지의 검토에서 쉽게 알 수 있는 것은 현재의 대학 정책 형성은 여러 측면에서 심각한 문제점들을 안고 있다는 사실이다. 그것은 대학의 본질에서 벗어났을 뿐만 아니라 대학의 이상을 왜곡시키고 있다. 그것은 대학에 의하여 자주적으로 이루어지지 못하고 정부에 의하여 타율적으로 이끌려 간다. 그것은 마땅히 주체가 되어야 할 교수의 참여를 봉쇄하면서 대학 본부에 폐쇄적으로 한정되고 관료적으로 경직되어 있다. 대학의 정책 형성에 대한 지향성은 소극적이고 그것의 능력은 매우 미약하다. 한마디로 요약해서 오늘날의 대학 정책 형성은 왜곡성, 타율성, 소극성, 폐쇄성, 관료주의, 비민주성 그리고 비효율성 등으로 특징 지을 수 있는 것이다.

대학의 본질적인 사명과 기능이란 관점에서 볼 때, 대학 정책 형성의 정상화와 효율화는 대학의 이상과 본질을 회복하기 위하여 무엇보다도 중요하다. 이것이 이루어지지 않으면 대학의 진정한 민주화와 자율화도 이루어질 수 없는 것이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 요구되는 가장 주요한 개선안을 제안하면 대충 아래와 같다.

첫째, 대학 정책 형성의 정상화를 위하여 가장 먼저 지적하지 않을 수 없는 문제점은 대학이 대학의 본질에 비추어서 정책 형성의 의의를

옳게 인식하지 못하고 있다는 사실이다. 우리나라의 대학들이 가지고 있는 일반적인 대학 행정관은 아직도 대학을 유지하기 위한 기관 관리와 대학의 교육, 연구, 봉사를 지원하기 위한 보조 관리에 그 중심을 두고 있다. 따라서 대학의 행정은 변동 관리보다는 현상 유지를 지향하고, 정책 형성보다는 집행 관리에 치중한다.

그러나 학문의 가장 높은 차원에서 비판적 관점과 창조적 동기를 가지고 그 본질적 기능을 수행하는 대학은 사회에 존재하는 어느 조직체보다도 가장 개혁지향적인 기관이다. 그것은 항상 안과 밖으로부터 변화와 도전을 받는다. 사회의 요구와 자체의 의지에 적절히 부응하기 위해서 대학은 소극적 적응과 적극적 개혁을 지속적으로 반복함으로써 대학은 스스로 변화하고 또한 사회를 변화시키지 않을 수 없다. 대학의 소극적 적응과 적극적 개혁은 모두 새로운 정책의 형성을 통하여 이루어지는 것이다. 대학의 정책 형성은 자율적인 개성 실현과 사회 진보의 동인이다. 이런 관점에서 보면, 대학 행정의 중심은 변동 관리에 있고, 변동 관리의 핵심은 정책 형성에 있는 것이다.

그러므로 대학의 정책 형성을 정상화시키기 위해서는 먼저 대학이 현상 유지와 보조 관리 중심의 행정관으로부터 벗어나서 변동 관리 중심의 행정관을 대학의 제도와 운영에 강화하는 것이 중요하다. 그리고 모든 대학의 구성원들이 대학의 본질적 사명과 기능을 수행함에 있어서 정책 형성이 차지하는 의의를 바르게 인식하고, 특히 총장과 각급 관리자가 정책 형성에 대한 지향성과 책임성을 확립하며, 그들의 정책 형성 능력을 획기적으로 향상시켜야 할 것이다.

둘째, 대학의 정책 형성 과정은 지극히 폐쇄되어 있다. 정책의 발언권과 결정권은 총장과 소수의 관리자에게 한정되어 있다. 교수와 학생은 정책 과정에서 소외되어 있다. 대학에 따라서 각종 교수회의와 위원회가 제도화되었으나, 행정 관리를 자문하는 장식 기구로 형식화되고 있는 실정이다. 이와 같은 정책 형성 과정의 폐쇄성은 대학의 정책 형성 능력을 저하시킬 뿐만 아니라, 규범 조직의 유지에 필수적인 정치적 통합성을 약화시킬 수 있는 것이다. 더구나 학

문의 가장 높은 차원에서 대학의 본질적 기능을 수행하는 교수들이 그 본질적 기능과 관련된 정책 형성 과정에서 제외되는 것은 대학의 본질과 이상을 그르치는 것이다. 대학 정책 형성에서 학문적 관점이 우세할 때 대학의 자율성을 확보할 수 있다면, 그것은 오직 교수의 실질적 참여와 발언권 신장을 통해서만 가능한 것이다. 대학 정책 형성으로부터 교수를 배제시키는 것은 대학의 민주성과 자율성을 저해하는 가장 경계해야 할 독소가 아닐 수 없다.

그러므로 대학의 본질을 회복하기 위하여, 대학의 자율화를 위하여 대학의 민주화를 위하여, 그리고 대학의 행정 능력을 강화하기 위하여, 대학의 정책 형성 과정은 적극적으로 개방하고 정책의 발안권과 결정권은 교수와 학생에게까지 확산시켜야 할 것이다. 더구나 앞으로 대학의 민주화와 자율화에 대한 교수와 학생의 열망이 급격히 높아지고 대학의 행정에 참여하려는 그들의 요구가 폭발적으로 늘어갈 것까지 감안한다면, 대학 정책 과정의 자율적이고 민주적인 개방은 더 이상 뒤로 미룰 수 없는 대단히 시급하고 중요한 과제라 아니 할 수 없다.

그러나 그것에 대한 여망이 아무리 높다 하더라도 그리고 그것이 아무리 시급한 것이라 하더라도, 대학 정책 형성 과정의 개방은 경솔히 할 수 없는 것이다. 그것은 그만큼 중요한 것이다. 교수와 학생의 성급한 독촉에 쫓겨서 무리한 요구까지 무원칙하게 수용할 수는 없다. 이와 같이 무원칙한 민주화는 오히려 대학의 민주화와 자율화를 한꺼번에 잃게 하고, 더 나쁘게는 대학의 본질과 이상을 훼손시킬 우려가 있는 것이다. 그러므로 중요한 것은 대학의 교수와 학생이 대학의 정책 형성에 참여하는 범위와 한계를 설정하기 위한 합리적 기준을 발견하는 것이다.

이와 같은 기준은 역시 대학의 본질적 기능의 특성으로부터 찾을 수 있을 것이다. 물론 대학의 본질적 기능은 교육, 연구, 봉사이다. 그것의 가장 뚜렷한 특성은 그것이 학문의 가장 높은 차원에서 수행된다는 것이다. 이와 같은 이유 때문에 대학 행정은 교육, 연구, 봉사에 실질적으로 관련된 본질적 관리와 이것의 효율화를 돕기 위한 가정적 관리 또는 보조적 관리로 구분

할 필요가 있다. 그리고 이 구분에 따라서 정책 형성 기능의 배분도 구분할 수 있다.

본질적 관리 영역에서 정책의 발안권과 결정권은 원칙적으로 교수에게 귀속한다. 이 영역에서 대학의 본부는 명백한 관리 한계를 가진다. 그러나 교수는 대학의 보조적 관리 영역에서도 강력한 발안권을 갖을 뿐만 아니라, 때로는 결정권까지 행사할 수 있어야 한다. 이것은 보조적 관리가 학문적 관점에서 교육과 연구와 봉사를 지원하기 위해서 불가피한 것이다. 결국 교수들은 본질적 관리와 보조적 관리에서 정책의 발안권과 결정권을 모두 가진다. 이와 같은 이유 때문에 교수들이 교수평의회와 같은 대학의 최고 의결 기구를 구성하고 이 기구를 통하여 대학의 주요 정책 형성에 평의적인 참여와 결정을 수행하는 것은 필요하고 당연하다.

대학의 학생은 배우는 제자이고 교육 서어비스를 사는 고객이며 동시에 대학의 주인이기도 하다. 따라서 그들은 대학 행정에서 이 3중적 지위를 가지고 역시 3중적 역할을 선택적으로 수행한다. 제자로서의 학생은 정책의 발안권과 결정권을 행사하지 않는다. 고객으로서의 학생은 정책의 발안권을 가지나 결정권은 없다. 주인으로서의 학생은 정책의 발안권과 결정권을 강력히 행사하려고 한다. 이와 같은 학생들의 참여 성향과 요구는 정당한 것이다. 그러나 대학의 본질에 비추어 볼 때, 그들의 발안권과 결정권은 분명히 보조적 관리 영역에 한정되는 것이다. 어떤 이유로도 그들의 참여가 본질적 관리 영역에까지 허용될 수는 없다. 대학의 본질을 지키기 위해서 이 원칙은 반드시 준수해야 할 것이다.

세계, 대학 행정의 제도와 관리에서 정책 형성 기능은 아직 미분화 상태에 있다. 그리고 각급 관리자의 역할 배분도 분명하지 못하다. 이것이 대학 정책 형성의 체계성과 효율성을 헤치는 주요한 원인이다.

대학의 정책 형성을 합리화시키기 위해서는 그것의 기능을 체계적으로 분화시키는 것이 필요하다. 그것은 적어도 정책 기초 논리의 구성과 운영, 정책 의제의 편성과 관리, 지도 정책의 형성과 운용, 기본 정책의 형성과 관리, 집행

정책의 기획과 관리, 형성 평가와 정책 전이 관리 그리고 정책 행동 전환 등으로 분화되어야 할 것이다. 이 분화된 기능들은 관계 기관, 절차 그리고 관리 방식에 제도적으로 연계시킴으로써 대학의 정책 형성 과정에서 공식화시켜야 할 것이다.

이와 같은 방법으로 대학의 정책 형성 기능 체계가 제도화되면, 각급 관리자의 역할과 직무도 이 기능 체계에 맞추어서 재배분하는 것이 가능하다. 정책 기초 논리, 정책 의제 그리고 지도 정책의 형성과 관리는 총장의 고유 기능이다. 기본 정책의 결정권도 총장이 가진다. 본부의 처·실·국장들은 기본 정책의 형성과 관리를 담당한다. 그리고 그들은 참모 기능을 통하여 총장의 상위 정책 형성, 특히 정책 의제 형성과 지도 정책 형성을 보좌한다. 집행 정책 형성과 정책 전이 관리는 단과대학, 학부, 도서관, 연구소, 출판부 등의 집행 부서를 관장하는 고급 관리자가 전담할 기능이다. 본부의 과장은 주로 기본 정책의 관리 그리고 집행 부서의 과장은 집행 정책의 관리를 맡는다. 그리고 정책의 행동화는 초급 관리자에게 전담시킬 수 있다. 이와 같은 배분 기준에 따라 대학의 업무 분장과 위임 전결에 관한 법제를 개정하는 것은 가능하고 바람직하다.

네째, 대학의 정책 형성과 집행에서 가장 중요한 기능은 정책 기초 논리의 구성과 운영, 정책 의제의 편성과 관리 그리고 지도 정책의 형성과 운용 등의 상위 정책 기능들이다. 상위 정책의 형성과 관리를 관장하는 대학 총장의 역할과 능력은 절대적으로 중요하다. 그의 상위 정책 형성 능력에 따라 대학 정책 형성의 모든 것이 달라진다. 상위 정책의 형성과 관리에서 총장이 발휘하는 역할과 능력은 실로 한 대학의 운명을 결정하는 것이다. 그러나 대단히 역설적이지만, 대학의 실제에서 가장 취약한 부문이 다름 아닌 총장의 상위 정책 형성이다. 실제로 이 기능의 수행은 거의 보이지 않는다. 대학의 정책 형성과 집행이 그 규범성, 준비성, 계획성, 전략성, 체계성 그리고 합리성을 상실하고 전체적으로 취약한 것은 상위 정책 형성의 미약 또는 부재에 기인하는 것이다.

대학의 정책 형성을 정상화시키기 위하여 상위 정책 형성의 개선보다 더 시급하고 중요한 것은 없다. 몇 가지 개선 방안이 건의될 수 있을 것이다.

(가) 총장의 정책 기초 논리 구성 과정을 공식화시키고 이 과정에서의 참모 기능을 조직적으로 강화시킨다(특정 정책의 기초 논리를 분석적으로 탐색, 도출, 정립하기 위한 집중적인 참모 기능의 조직은 방법론상으로 가능하다). 대학위원회는 전교적 차원에서 정책 기초 논리를 조정할 수 있는 기구이다. 한편 대학의 최고 의결 기관으로 교수평의회를 구성한다면, 이 기관을 통한 평의적 토론은 정책 기초 논리의 근거를 다원화시키고 그 내용의 질을 향상시키는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

(나) 대학 정책 의제의 편성과 관리를 조직적으로 효율화시킨다. 이와 같은 조직적 효율화를 위해서는 ① 대학의 이상과 사명에 입각하여 정책 문제를 적극적으로 탐색하고, ② 사회적으로나 정치적으로 관심이 모아지는 대학 문제들을 조기에 포착, 추적, 대처하고, ③ 정책 문제의 동조 집단과 관심 집단을 조기에 발견, 적극적으로 대응함으로써 정책 형성을 위하여 유리한 여론을 조성하고, ④ 중요하고 필요한 정책 문제를 조기에 정책 의제로 채택함으로써 정책 발안의 적시성을 확보하며, ⑤ 대학 정책 의제의 종합적인 조정, 편성 그리고 관리를 통하여 정책 형성의 전교적 체계성을 강화시키기 위하여 필요한 업무와 능력을 대학의 행정 과정에 공식화시킬 필요가 있다. 이런 업무들을 대학의 조직과 절차로 제도화시키는 것은 어려운 일이 아니다. 또한 교수평의회가 대학의 최고 의결 기관으로서 그 기능을 원활히 수행한다면 대학의 정책 의제 형성과 관리는 놀랍게 향상될 것이다.

(다) 모든 기본 정책의 형성에 앞서 의무적으로 지도 정책을 형성하고 조직적으로 심의하는 공식 절차를 제도화시킨다. 지도 정책(안)의 작성은 실무적으로 기본 정책 형성을 책임지는 본부의 관계 처·실·국장이 맡는 것이 적절하다. 그가 작성한 지도 정책(안)은 대학위원회에 반드시 제출하여 전교적 관점에서 조정 및 심의를 받는다. 이 심의를 거친 지도 정책(안)은 총장

의 결재를 받아서 확정된다. 이 경우에 총장은 계선 부서 실무 책임자들의 참모 활동과 대학위원회 의 자문을 받아 그의 고유 기능인 지도 정책을 형성하는 것이다.

다섯째, 대학 정책은 대학의 밖에서도 형성된다. 대학의 행정 체제의 입장에서 가장 중요한 대외 정책 기관은 정부와 대학 재단이다. 이 기관이 형성한 대학 정책에 대하여 대학은 원칙적으로 집행 기관의 위치에 있다. 정부와 재단은 개괄적인 기본 정책을 형성하고 대학은 이 기본 정책을 적실한 집행 정책으로 특정화시켜 집행 행동으로 전환시키는 것이 이들 기관 사이의 원칙적인 관계이다. 그러나 대학 행정의 실재에서 이와 같은 원칙적인 관계는 지켜지지 않는 것이 실정이다. 정부와 재단은 특정적으로 구체적인 대학 정책을 형성함으로써 대학이 집행 정책을 형성 또는 전이시킬 수 있는 여지를 전혀 허용하지 않는다. 이것은 정부와 재단의 전횡이고 동시에 대학의 자율성에 대한 침해이다. 대학의 행정 체제는 이와 같은 전횡과 침해에 지나치게 순치되어 있다.

대학과 정부의 기본 관계 그리고 대학 본부와 재단의 기본 관계는 법제와 관행의 양면에서 근본적으로 개혁되어야 한다. 정부와 재단의 정책 발안권과 결정권은 예외적인 것만을 제외하고 모두 대학에 돌려 주어야 한다. 정부의 기본 정책은 국가적인 차원과 관점을 포함하여야 하고, 대학은 반드시 이 기본 정책을 대학의 특정한 실정과 여망에 맞추어서 집행 정책으로 다시 형성하는 재량권을 장악해야 한다. 가장 중요한 것은 외부의 세력과 의지로부터 대학의 본질과 학문의 자유를 보호하려는 대학의 의지이다. 이것은 대학이 자율성을 잃지 않기 위하여 반드시 지켜야 할 최소한의 자구적인 요건이다.

그러나 대외적 관계에서 대학은 언제나 소극적인 자세만을 가질 수 없다. 대학의 본질과 사명이란 관점에서 볼 때, 대학은 보다 적극적으로

고 능동적인 자세로 정부와 재단의 대학 정책 형성에 참여해야 할 것이다. 물론 대학의 기본적인 참여 방식은 정책 발안권의 행사이다. 그러나 대학의 총장과 본부가 정부와 재단에 대하여 정책 발안권을 행사하는 빈도와 강도 그리고 그 효율성은 실망스러운 정도로 미약하다. 더욱 한심한 것은 총장들이 대외적으로 정책 발안권을 행사하려는 지향성과 이것을 뒷받침하기 위한 대학의 준비성이 지나치게 허술하다는 사실이다.

이와 같은 일반적 경향은 여러 가지의 원인에 서 비롯하는 것이다. 가장 주요한 원인은 정부와 대학 그리고 재단과 총장 사이의 기본 관계가 권위주의적인 계층 관계로 구조화되어 있다는 사실에서 찾을 수 있다. 대학 총장의 임명권과 승인권을 재단과 정부가 가진다는 사실도 무시할 수 없는 하나의 원인이다.

그러나 논의의 초점을 대학의 정책 형성에 맞춘다면, 대학의 대외적 발안권과 결정권을 약화시키는 가장 직접적인 원인은 대학의 상위 정책 형성과 관리가 효율적으로 운영되지 못하는 것이라 할 수 있다. 특히 대학의 정책 의제 형성과 관리 그리고 지도 정책 형성과 관리는 한 대학의 대외적 능력을 사실상 결정한다. 다른 하나의 간접적인 원인은 대학의 민주화가 제약되어 있는 현실이다. 대학의 안과 밖에 걸쳐서 교수가 정책 형성에 실질적으로 참여하고 학문적 관점이 다른 시대적 요구와 정치적 동기를 능가할 때 대학의 자율화는 성취될 것이다.

그러므로 대학의 대외적 정책 형성 능력을 강화시키고 대학의 자율성을 향상시키려면, 대학의 상위 정책 형성을 효율화시킴으로써 그 대외적 발안권 행사의 지향성과 준비성을 강화하는 것이 필요하다. 그러나 가장 궁극적으로 중요한 것은 대학 정책 형성에서 교수의 참여를 신장하고 학문적 관점과 동기를 우선시키는 것이다. 대학의 자율화는 오직 대학의 민주화에 달려 있는 것이다. *