

大學 行政體制의 民主化 方案

金 昌 杰
(仁荷大 教育學科)

1. 大學 行政體制 民主化의 意義

大學은 學問共同體로서 敎授의 自由·學習의 自由·機關의 自由를 그 基本적 特性으로 生成·發達하여, 時代에 따라 國家社會와의 關係에서 이들 自由가 伸張되거나 制約되어 온 것이 周知의 事實이다. 大學이 研究·敎育·奉仕의 機能을 수행하기 위해서 진리의 탐구와 지식의 창조·전달 및 적용을 위해서는, 大學의 自由는 大學存立의 要諦로 여겨져 왔다.

따라서 大學 行政體制의 民主化는 當然한 것이지만 새삼 膾炙되는 것은 오늘의 時代的·社會의 狀況에서 大學이 그 本然의 姿勢를 確立하고, 國際化 時代에 대비한 高度의 知識·技術의 創出을 위해 그 秀越성과 多樣性を 추구하기 위하여 民主 行政體制로의 轉換이 필요하기 때문이다.

社會적으로 民主性이란 人間相互間의 尊嚴性을 前提로 合意를 성립시키는 行動原理로, 多數의 意見を 따르며 少數의 意見を 誠實하게 考慮하는 正心이다.

敎育行政의 民主性의 原理를 敎育의 機會均等·敎育의 自主性·組織內의 民主行政 등 巨視的 立場에서도 고찰할 수 있으나, 여기서는 微視的인 立場에서 行政組織의 民主化에 초점을 맞추기로 한다. 더욱 좁게는 行政組織內의 民主性으

로 構成員의 參與에 의한 意思決定과 이를 수행하기 위한 權限의 委任이라는 二大 要件으로 축소할 수도 있다. 그러나 여기서는 大學 行政體制와 大學 上·下位體制와 관련하여 고찰해 본다.

端的으로 말하면 敎育行政體制의 民主化란 組織이 自主行政權을 가지고 多元的 價値의 認定을 前提로 광범한 參與에 의한 意思決定을 하여 權限의 委任에 의한 指導性의 共有形態로, 課業을 수행하고 스스로 評價하여 責任을 질 수 있는 體制의 構築을 의미한다.

그러므로 民主的 行政體制는 ① 自主行·財政權을 행사할 수 있는 權力 分立이 되어 있는 體制, ② 多元的 價値를 認定하고 受容할 수 있는 代表性이 보장된 體制, ③ 광범한 參與에 의한 意思決定體制, ④ 權限의 委任에 의한 指導性의 共有體制, ⑤ 自發的 課業遂行體制, ⑥ 自體 評價에 의한 責任體制 등을 統合한 形態이다.

따라서 大學 行政體制 民主化의 內容으로 이상의 것을 근간으로 ① 自主의 分權體制, ② 多元的 參與體制, ③ 自律的 意思決定體制, ④ 支援·助長的 協同體制, ⑤ 自體評價의 責任體制 등을 제시할 수 있다. 이와 같은 것은 Clark가 제시한 大學體制의 類型 중 學問中心 權威體制나 Likert의 組織體制 IV인 參與型과 일맥 상통한다 할 수 있다.

2. 大學 行政體制 民主化의 內容

大學은 社會體制의 下位體制로서 관계되는 上·下位體制와 相互作用한다. 그러므로 大學과 上·下位體制가 모두 上述한 民主化의 內容으로 改編되어야 할 필요가 있다.

1) 自主의 分權體制

民主性의 要因 중 하나가 自主性이다. 行政體制에 있어서 自主性은 分權의 형태로 나타난다. 그러므로 地方自治는 自主行政權·自主財政權·自主立法權을 三大 要件으로 하고 있다. 大學도 上·下位體制間에 分權化함으로써 自主行政權·自主財政權·自主立法權을 보장받을 수 있다. 分權化는 體制間에 權能의 配分을 통해 權限委讓의 形式으로 이루어질 수 있다.

中央集權의 體制下에서는 大學은 地域的 및 自體의 特殊性과 運營의 自律性을 制約받으며 大學教育의 秀越性·多樣性·自主性·專門性を 伸張시키는 데 限界가 있다. 集權體制下에서는 組織體內에 劃一性·硬直性·形式性·受動性·追從性 등이 蔓延하여 劃一的 統制에 의한 他律의 行政이 가능할 수 있다.

文教部와 大學과의 관계가 中央集權化되어 있을 경우 이상과 같은 行政風土가 形成되며 大學自體도 이와 같은 영향을 받아 集權化될 수도 있다. 大學의 本質이나 昨今의 趨勢에 비추어 大學 行政體制의 分權化는 불가피한 것이다. 大學 行政體制가 分權化됨으로써 大學은 自主의 行·財政權을 가지고 그들의 專門의이고 多様な 問題들을 自律적으로 처리할 수 있다.

따라서 大學이 自律性을 가질 수 있도록 文教部의 權限을 大學에 大幅으로 委讓할 필요가 있다. 大學은 上·下位 行政體制間에 機能 配分의 程度에 따라 民主化의 質이 좌우된다고 볼 수 있다.

2) 多元的 參與體制

民主化는 人間의 尊嚴性을 전제로 多元的 價値를 認定하고 受容하는 데서부터 출발한다. 教育은 多様な 關與集團으로 인하여 더욱 광범한 參與體制를 形成해야 한다. 이러한 면에서 教育

行政體制는 開放體制이지 결코 閉鎖體制일 수가 없다.

중종 있었던 몇몇 行政官僚들의 卓上 行政決定, 制限된 專門家의 參與에 의한 決定, 미리 만들어진 政策 代案에 대한 合理化를 위한 會議 등은 發展 政策의 質을 弱화시킨다.

大學 行政體制의 民主化는 광범한 參與體制를 확립함으로써 가능하다. 大學과 관련된 각종 利益團體의 代表性이 보장되려면 教授·學生·學父兄·同窓會·地域社會 등의 參與와 그들의 意見を 收斂할 수 있는 制度的 裝置가 마련될 필요가 있다.

3) 自律的 意思決定體制

民主性의 屬性에는 自律性이 포함된다. 教育 行政에 있어서 自律性이란 單位機關이 外部의 指示나 干涉 없이 公共性을 前提로 教育運營에 관하여 自主적으로 意思決定을 하고 스스로 執行하고 結果를 自體的으로 評價하여 責任을 지는 등의 行爲를 의미한다. 즉 自主的인 意思決定體制를 갖고 있는 것을 뜻한다.

그런데 그동안 大學은 上部 機關이 많은 부분에 걸쳐 意思決定을 대신해 주어 馴致組織(domesticated organization)의 性格을 띠며 있었다. 이와 같은 것은 文教部가 自主성과 多樣性을 추구하여야 할 大學으로 하여금 他律의이고 劃一的인 行政體制를 갖도록 誘引한 立場이 되어버린 셈이다.

大學은 規定된 範圍內에서 自身の 일을 스스로 決定할 수 있는 集團過程을 통한 意思決定體制가 확립되어 있어야 한다. 集團過程에서는 教授들이 自發的 參與에 의하여 문제를 認識하고, 해결하기 위하여 자료를 수집하고 분석하여 代案을 결정하기 때문에 그 代案을 실행하는 데 있어서도 적극적이며 責任感이 있게 된다.

4) 支援·助長的 協同體制

民主性에는 構成員의 協同性이 前提된다. 協同性에는 支援·助長的 性格도 內包되어 있다. 본래 教育 行政은 支援·助長的 性格이 강한 것이다. 이것은 教育의 本質인 助長的 機能에서도 찾아볼 수 있다. 中央集權의 官僚主義 行政體制

에서는 官僚制의 長點보다도 그 病理가 강하게 露出되기 쉽다. 이러한 관계로 官僚의 權威主義의 行政 行態가 恣行하게 되어 指示·命令·干涉 등의 統制 爲主의 行政이 이루어질 수 있다.

文敎部의 官僚制의 行政 行態가 權威主義의 性格으로 나타나게 되던 文敎部와 大學과는 支援·助長의 協同의 關係라기보다는 統制·拘束의 從屬의 關係가 될 수 있다. 이러한 것은 大學 行政體制內에도 영향을 주어 大學도 그 下位體制에 대해서 이와 같은 關係를 가지려고 한다.

行政體制의 民主化를 이루기 위해서는 下位體制의 關係에서 統制보다는 助長을, 從屬보다는 並存關係로 이어져야 할 것이다.

官僚主義의 行政 行態는 그것이 合理的이며 能率的이라는 등의 技術的 優越性을 疎外的으로 是認한다 해도 그것이 갖고 있는 逆機能으로 인하여 大學 行政體制의 民主化를 萎縮시킨다.

이와 같은 것은 大學 行政家의 指導性을 權威型으로 형성시키며, 意思疎通은 下向的으로 의 길을 따라 진행될 수밖에 없게 한다.

5) 自體 評價에 의한 責任體制

民主性에는 責任性이 포함된다. 民主主義는 자신이 결정하여 수행한 결과에 대하여 스스로의 責任을 전제로 하고 있기 때문이다.

中央集權의 官僚主義의 病弊 중의 하나가 形式主義·無事安逸主義 등에 의한 責任의 回避와 轉嫁現象이다.

大學 行政體制의 民主化를 기하기 위해서는 結果에 대한 自體 評價와 그것에 대한 責任意識을 가질 수 있도록 필요한 裝置를 확보하는 것이다.

교육에 관한 評價는 結果뿐만 아니라 投入·轉換·產出의 全過程을 評價할 수도 있고, 어느 한 부분만을 評價할 수도 있다. 評價의 主體는 한 大學이 될 수도 있고 몇몇 大學이 연합하여 실시할 수도 있다. 評價는 feedback 이 전제되므로 責任性(accountability)이 뒤따른다. 責任性을 강조하는 이유는 責任의 所在를 밝혀 내리는 것보다는 大學教育의 效果를 具體的으로 分析하여 그 達成 程度를 評價하고 그 原因·責任 그리고 改善 方法 등을 究明하는 데 一次的인 目的이 있다.

이러한 責任性은 民主化의 모든 過程에서 自己 責任下에 自己 統制의 원칙에 입각하여 課業을 수행하고 評價하도록 하는 刺戟劑가 된다.

3. 大學 行政體制 民主化의 方向

前述한 大學 行政體制 民主化의 內容은 大學과 相關된 모든 行政體制를 構成하고 運營하는 데 選別的으로 適用될 수 있다. 여기에서는 이것을 토대로 하여 大學과 文敎部와의 關係·大學과 財團과의 關係 그리고 大學內의 行政體制의 民主化에 대한 方向 중 중요한 몇 가지만 제시한다.

1) 大學과 文敎部와의 關係

(1) 行政機能의 再配分

大學에 대한 統制와 指示·監督을 최소화하고 大學에 自律性을 부여하기 위해서는 文敎部와 大學間의 行政機能의 再調整·再配分이 요청된다. 뿐만 아니라 이제까지의 文敎部와 大學과의 從屬의 關係에서 벗어나 並進的·協同的 關係로 行政體制가 改編되어야 할 필요가 있다.

文敎部는 大學에 대한 助成政策도 시행했지만 教育의 公共性을 내세워 심하게는 教育內容·學生指導의 方法 및 教育評價의 方法 등에 이르기까지 劃一的 統制를 해왔던 것이 사실이다. 이와 같은 것은 大學의 自律性을 크게 萎縮시킨다.

文敎部는 大學이 自律的 運營을 할 수 있도록 分權의 次元에서 文敎部의 權限을 大幅的으로 大學에 委讓하는 方向으로 그 機能이 配分되어야 한다.

文敎部는 大學 發展에 관한 長期的인 企劃과 政策開發 그리고 最少限의 基準을 設定하는 데 역할을 두며, 이제까지 文敎部가 廣範圍하게 장악하고 있던 行政執行의 性格을 띠는 業務 등은 大學當局이나 大學自律協議機構에 대폭 委任해야 할 것이다.

(2) 行政 行態의 變化

體制 變化 못지 않게 官僚의 行政 行態의 變化가 중요하다. 文敎部가 大學에 대한 指示·命令·干涉 등의 統制 行政에서 벗어나 支援·助

長·奉仕 등의 助成 行政으로 變化하기 위해서는 文教部의 大學教育을 담당하는 行政要員들의 意識이 바뀌어야 된다.

周知하는 바와 같이 官僚主義의 行政 行態는 權威主義의 指導性·下向의 意思疎通·疎外的 追從性을 갖는 硬直되고 閉鎖된 組織 風土를 形成케 하여 大學의 自律性을 沮害한다.

또한 文教部가 機能의 再配分에 의한 大學 發展을 위한 企劃과 政策開發에 주력하려면 大學 教育 行政要員들이 담당 업무에 대한 專門的 力量과 態度를 가질 것이 요청된다. 즉 行政要員의 專門化가 절실히 필요하다.

(3) 協力機構 設置 및 活性化

文教部는 大學 發展과 大學의 自律的 運營 및 大學間의 均衡的 發展을 위해서 필요한 機構를 設置하든가 既存의 機構의 活性化를 促進시켜 주어야 한다.

일관된 大學 發展企劃과 政策開發을 위하여 文教部 산하의 각종 委員會나 審議會를 調整·統合하여 大學 政策關聯委員會가 設置될 필요가 있다. 뿐만 아니라 이미 발족한 大學間 協議機構인 大學教育協議會가 그 機能을 강화하고 活性化될 수 있도록 文教部의 機能 一部의 移讓 등을 통하여 支援해 주어야 할 것이다.

大學教育의 效果를 自體의으로 評價하여 그 改善 方法 등을 論議할 수 있도록 大學 自體 評價 認定體制의 확립을 支援해 주어야 할 것이다. 이것은 既存의 大學間 協議機構內에서나 또는 몇몇 大學의 聯合體로 構成된 機構에서 시행될 수 있도록 그 與件을 助成해 주어야 한다.

2) 大學과 財團과의 關係

自由民主主義下에서 私立大學은 그 나름대로의 獨自性과 自主性을 가지고 運營되어 왔음은 世界的인 趨勢이다. 우리의 立場은 公共性을 前提로 助長과 統制를 並行하여 왔으나, 總·學長의 任用 承認을 위시하여, 法的으로나 行政的으로 統制가 오히려 컸던 것도 사실이다.

高等教育에서 私立大學이 차지하는 比重(1986년 현재 사립대학의 수는 전체의 78%이고, 학생 수는 전체의 76%)과 그 寄與度는 莫重한 것이다. 그러나 法的·行政的 統制와 登錄金에 의

존할 수밖에 없는 부족한 教育財政 등으로 教授 確保·施設·學生福祉 등에 많은 문제점을 가지고 있다. 國家는 먼저 私立大學을 助成·發展시킨다는 次元에서 이와 같은 문제를 해소할 수 있는 制度的 裝置를 마련해 주어야 할 것이다. 이러한 것이 大學 行政體制 民主化의 바탕이 될 수 있기 때문이다.

大學과 財團과의 關係는 大學 行政의 民主化라는 大前提에서, 學校法人 理事會는 教授와 學生들의 意見을 광범하게 收斂할 수 있도록 多元的 參與 機會를 확대하는 方向으로 構成되어야 할 것이다. 理事會에 教授 代表·同門 代表 등의 參與도 고려할 수 있다. 그러나 私學의 特殊性·自主性·多樣性 등을 고려할 때 理事會 參與 範圍 등은 學校法人이 그들의 特性에 맞게끔 自律的으로 정하는 것이 더욱 자연스러운 것이다.

大學과 理事會와의 機能 分擔도 大學 行政의 民主化라는 觀點에서 妥協에 의하여 이루어져야 할 것이다. 理事會의 總·學長의 任用을 教授協議會의 候補 複數推薦에 의한다든가, 理事會의 財政權의 一部를 大學에 委任한다든가 하는 것도 한 방법일 수 있다.

大學과 財團과의 關係는 어느 한쪽의 일방적인 주장보다는 協議過程을 통한 大學 發展을 위해 相互 支援·助成의 協同的 關係를 指向하는 것이 바람직할 것이다.

3) 大學內의 行政體制

(1) 組織의 改編

大學 行政體制의 民主化와 自律的 運營을 위하여 多元的 參與 機會를 확대하고 意思決定의 專門化를 기할 수 있도록 大學內의 既存 組織을 改編 및 活性化하고 필요한 組織의 設置가 要請된다.

새로운 時代的·社會的 要求에 적합하도록 國·公立大學에 長期的으로 特殊法人體 形態로 理事會를 構成할 필요가 있다. 理事會는 教授 代表·同門 代表·學父兄 代表·地域社會 代表·관련 기관 대표 등으로 구성하며 豫算, 人事, 長·短期 發展企劃 등 大學 運營의 主要 決定事項에 관한 審議議決權의 機能을 갖도록 하는 것이 바람직

하다.

全體 敎授가 참여하는 敎授協議會와 敎授代表로 이루어지는 敎授評議會가 構成될 필요가 있다. 敎授評議會는 代議機構로서 大學 發展의 主要 政策을 審議하고 政策手段을 결정하는 등 議決機關의 性格을 가질 필요가 있다. 뿐만 아니라 總·學長 候補를 選出하는 등 人事 問題와 敎授와 學生들의 意見을 收斂하여 政策에 반영하는 役割 등을 할 수 있을 것이다. 그러나 敎授協議會나 敎授評議會 등의 構成·性格·機能 등은 보다 더 신중히 연구·검토되어야 할 것이다.

大學의 長期的인 發展企劃 樹立과 政策開發은 물론 大學 管理·運營의 調整 및 評價機能을 擔當할 企劃部署와 企劃委員會 등의 設置 또는 強化가 필요하다. 뿐만 아니라 大學의 研究機能을 效率의으로 支援하고 研究部署를 調整할 진담부서의 신설이 필요하다.

(2) 意思決定體制의 確立

大學內的 각종 機構는 광범한 參與와 民主的 節次에 의하여 決定이 이루어질 수 있도록 意思決定體制를 確立할 필요가 있다. 특히 意思決定을 專門化하기 위해서는 敎授들의 役割 分擔에서부터 각종 情報의 投入·活用·評價에 이르기까지 知的 協議過程을 중요시 해야 한다. 敎授들이 意思決定過程에 충분한 情報과 資料를 가지고 積極的·自發的으로 參與할 수 있도록 그들에게 行·財政的 支援이 뒤따라야 한다.

뿐만 아니라 大學은 그 산하의 각종 機關의 意思決定 機構에 敎授들의 專門性과 關心 등에 입각해서 全敎授가 골고루 參與할 수 있도록 세심한 배려를 할 필요가 있다.

(3) 學科中心의 運營體制 構築

大學은 學問共同體로서 그 構成 單位는 學科이다. 그러므로 學科 運營體制의 民主化가 大學 民主化의 기본이 된다. 一部 大學은 中央集權的·官僚主義的 體制에서 과감히 탈피하여 分權的·自律的 體制로 轉換해야 한다. 그러기 위해서는 大學은 學科에 관련된 人事·財政을 비롯한 學事 問題 一部の 機能을 學科에 委任해야 할 것이다.

그리고 大學의 行政機能은 學科를 支援·助長하는 立場에서 행사되어야 한다. 이와 같은 관계는 綜合大學內的 각 單科大學을 비롯한 單位 機關들에게도 같은 脈絡에서 고려되어야 한다.

4. 結 言

大學의 本質的 特性과 오늘날의 時代的·社會的 狀況으로 보아 大學 行政體制의 民主化·自律化는 불가피한 현상이다. 또한 大學은 成熟되어 있어 自體的으로 民主化·自律化를 추진해 왔던 것도 사실이다. 大學은 못 다 이룬 民主化·自律化를 위해서 더욱 노력할 뿐이다.

그러나 民主化·自律化의 程度는 理想的이고 時間을 요하는 段階的인 것이기 때문에 漸進的인 接近이 바람직하다. 뿐만 아니라 大學은 本質的으로 自主性과 多樣性을 그 屬性으로 하고 있기 때문에 一律的으로 行政機構를 改編하거나 新設하기보다는 大學의 獨自性과 特殊性을 살려 거기에 適合한 形態를 갖추는 것이 바람직하다. 이러한 體制改革은 大學人 스스로가 知的인 協議過程을 통하여 合理的으로 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다. *