

大學行政 組織 · 構造의 검토

— 組合主義의 含意와 大學行政에의 적용 —

李 英 穗

(京畿大 · 教育學)

1. 머리말 : 挑戰의 認識

우리나라의 대학은 본질적으로 선진국형의 量的 構造와 후진국형의 質的 構造를 함께 갖고 있음으로써 전반적인 낙후와 모순의 몸살을 앓고 있다. 이러한 문제상황은 지난 반세기 동안 정부의 중앙집권적 관료체제의 통제와 간섭으로 大學의 不具化를 더욱 촉진하였다. 어쩌면 통제와 간섭에 길들여진 타율과 획일은 대학의 곳곳에서 타성으로 발견된다.

더구나 '80년대 후반 대학에서 일어난 민주화의 절규는 자못 混亂과 遲滯의 위기를 경험하게 했다. 특히 정치권과 사회 여러 세력의 保守性과 체제유지의 反作用으로 좌절과 무력감의 아픔을 덜어주기도 했다. 따라서 민주화의 격동은 그 몸부림을 감추고 창조성이 가지고 있는 하나의 업보인 創造性의 네메시스현상이 드러나기도 했다. 그리고 '90년대 정치권의 야합과 국회의 파행은 민주화를 향한 열망과 대학 자치의 기능을 마비시키고 있다. 오히려 대학 구성원은 무관심과 안일의 傍觀主義와 정의에 대한 극심한 冷笑主義로 예리한 비판력을 잃게 되

었다. 방관과 냉소 사이로 敎權의 침해와 대학 권위의 추락이 자리잡는다.

근래에 이르러 우리 사회에 감돌기 시작한 위기의식은 이 사회를 總體的 難局이라 이른다. 정치 · 경제 · 사회 · 문화 등 모든 분야에서의 총체적 난국은 대학뿐만 아니라 전반적인 교육의 황폐화를 조장해 왔다. 어쩌면 敎育 荒廢化의 씨앗은 오래 전에 뿌려졌는지도 모른다. 반면에 오늘의 병든 교육은 내일의 위기를 가져온다. 어제의 교육은 오늘의 우리를 만들고 오늘의 교육은 내일의 원인을 제공한다. 즉, 오늘의 교육난국은 내일 이 사회의 난국을 예언한다는 정범교 교수의 지적은 경곡을 찌른다.

빈한하고 인색한 교육투자, 입시교육의 고질적인 병폐, 출세주의와 권위주의가 지배하는 교육풍토, 게다가 朝令暮改式의 교육정책과 정책 부재 등 이루 헤아릴 수 없는 난국에 스스로 없이 우리의 자녀와 내일의 기둥을 맡고, 맡기도 태연하다. 경쟁력을 갖춘 고도 산업사회의 진입을 위하여 또는 大學敎育이 하급 교육기관에 미치는 특수한 우리의 여건에서 대학교육의 문제는 총체적 난국과 황폐한 교육을 풀어나

가는 要諦임에 틀림없다.

따라서 오늘의 우리 대학이 안고 있는 위기와 문제는 대학교육의 改革과 發展을 위한 귀한 도전으로 삼아야 할 것이다. 더구나 아무리 뛰어난 학문적 이상이나 의지가 있다 하더라도 그것을 담고 있는 大學行政이라는 그릇이 이러한 대학의 의지와 실천을 조장하지 못한다면, 대학은 이 시대와 사회가 요구하는 사명과 기능을 다하지 못할 것이다. 그러면서도 우리의 대학은 팽창한 규모나 다양한 사회적 요구를 수용할 어떤 변화를 대학행정이나 구조에 반영하지 못하고 구태의연하다. 그것을 우리는 흔히 대학의 本質的 保守性이라는 이름으로 정당화시킨다. 그것을 담은 내용물은 달라졌는데도 그 그릇은 예전 그대로이다.

이 글에서는 대학행정에 관한 논의를 국가나 지방자치단체가 대학을 조성하고 통제하는 대학 외부의 측면은 다른 차원으로 미루고, 대학자체의 合理的 運營을 위한 대학내의 행정문제로 한정하고자 한다. 비록 대학의 운영이 교육제정을 비롯한 대학 외적인 요소와 밀접히 관련되어 있기는 하지만, 타성과 확일에 길들여진 대학행정의 내부문제를 검토하고 이를 통한 변화의 계기로 삼고자 한다. 이를 위해 대학행정이 갖고 있는 문제를 조직과 구조의 영역에서 찾아보고, 학문의 자유와 대학의 민주화를 위하여 組合主義(corporatism)의 사회조직원리에서 그 개선의 시사점을 얻고자 한다.

y

2. 大學行政 組織과 構造의 문제

오늘의 대학은 중세대학과는 물론 어제의 대학 모습과도 다르다. 특히 우리나라의 경우 지난 반세기 동안에 겪은 대학의 변화는 다른 나라의 몇 백 년에 해당한다. 그러면서도 세계에서 찾아보기 힘들 정도의 대중교육과 지적 수월성간의 갈등을 겪고 있으며, 빈약한 재정으로 대학이 위기에 빠져 있을 뿐만 아니라 복잡다기한 대학기능을 수행하기 위한 행정·관리 체계의 낙후성과 보수성은 발전의 걸림돌로 여전히 군림하고 있다. 특히 오늘의 대학을 管理職 受難의 시대라고 일컫는 것은 비단 우리들만의 문

제가 아니라 대학행정이 안고 있는 보편적 문제로 지적되고 있다. 때문에 우리의 대학문제는 보다 遍在的·集約的이며 심각하다.

더구나 대학행정의 構造的 問題는 대학 고유의 전문적인 기능과 직결되며 대학행정의 효율성과도 깊이 관련되어 있다. 따라서 대학행정의 문제점을 분석하기 위한 틀로서 民主化의 원리, 專門性의 원리, 自律性의 원리, 效率化의 원리를 간략히 제시하고 이를 準據로 하여 몇 가지 문제점을 제시하고자 한다.

1) 民主化의 原理

일반 행정에서도 마찬가지이지만, 특히 대학 행정에 있어서 민주화의 원리는 절대적이다. 민주주의의 기본 요건의 하나는 구성원들의 知的 自決權 또는 지적 선택권이기 때문이다. 대학행정에 있어서 민주화의 원리는 意思決定과 參與의 민주화로 집약될 수 있을 것이다. 특히 대학 운영의 핵심은 의사결정이기 때문이다.

일반적으로 '의사결정은 행정의 핵심'이며 '행정과정은 결정과정'이라는 기본 명제에서 출발하여 행정 실재를 정책결정 또는 그 과정면에서 분석하여 행정이론을 형성하려는 행태학적 연구가 활발히 전개되고 있다. 정책결정 또는 의사결정은 그것이 행정에서 차지하는 비중에서뿐만 아니라 조직이 수행할 행동의 방향을 제시한다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있으며, 대학의 경우 教育目的의 달성을 위해서도 필요한 것이다. 조직체로서의 대학은 목적 달성과 조직의 유지 또는 적응과 변화를 위한 주요 의사결정과정에서 모두의 의사를 반영하기 위한 최적의 의사결정모형을 개발·운용하여야 한다.

오늘날 대학이 당면하고 있는 대부분의 갈등과 문제는 대학구성의 三重構造인 교수·학생·직원의 의견을 적절히 수렴하지 못하는 데서 기인한다고 할 수 있다. 특히 이들 구성체들이 관료조직체의 단순한 하부조직이 아니라 利益集團 또는 壓力團體로서 기능을 행사하려는 경향과 당위에서 대학의 문제는 더욱 심화된다고 하겠다.

여기서 구성체들은 각각 그들 내부에 합리적이고 민주적인 의사결정과정을 발전시키고 그

경험을 축적하여야 한다. 교수협의회, 직원노동조합, 총학생회, 나아가 이사회, 등창회 등 모든 구성체들은 그들 나름의 독특한 民主的 意決過程을 가져야 한다. 그러나 대학조직의 巨大化와 이에 따른 官僚化는 효율성이라는 이름하에 또는 행정편의주의에 의해 행정당국이나 소수의 이익집단에게 결정권의 寡占이나 구성원 모두의 소외나 격리를 용이하게 하거나 이를 정당화시키기 쉽다.

의사결정의 민주화는 평등한 참여를 전제 또는 필요조건으로 요구하지만 그것으로 충분조건은 되지 못한다. 참여의 평등은 權限의 평등뿐만 아니라 責任의 평등으로 이어져야 한다. 따라서 대학의 모든 조직과 구조는 의사결정의 민주화와 최대의 참여를 보장하도록 기능화되고 분화되어야 한다. 대학내의 교무위원회, 실·처장회의, 학장회의 등의 공식조직은 말할 것도 없지만, 구성원들의 전문성에 따라 조직된 각종 위원회나 평교수들의 모임인 교수협의회, 총학생회, 직원노동조합의 의견수렴활동을 활성화하고 주요 의결권을 위임 또는 분화하여야 한다.

이러한 의사결정의 민주화와 참여의 확대는 公開行政으로 평가되고 꽃피워야 한다. 즉, 대학사회의 주요 결정과 정보는 구성원 모두에게 골고루 분배되어야 한다. 혹 소수에 의한 제한된 결정권과 정보의 독점 또는 차단은 구성원 모두에게 오해와 불신을 가져오며 동시에 비난과 유언비어가 암시장에서 날개를 탄다. 또한 이러한 결과는 구성원 모두의 목적달성으로의 동기화에 부정적 효과를 가져온다.

그리고 대학 고유의 학문의 자유와 비판기능은 의사결정의 민주화와 참여의 극대화를 담보로 하고 있다. 敎育의 行爲에서 민주주의의 의미를 평가할 수 있어야 한다. 그럴 때에 대학이 살고 발전한다.

최근 私立學校法에서 명시하고 있는 학교법인의 인사권과 재정권의 파장을 통한 독단과 전횡의 개연성 허용은 마땅히 고쳐져야 할 재론의 여지가 없다. 학교법인의 독단과 전횡의 예는 과거와 현재의 역사가 그 증인이 되고 있다. 아울러 학교법인의 시대착오적인 閉鎖的·非民主的 학교운영과 대학을 개인의 전유물로 여기는

독단을 제도적으로 또는 법적으로 제거하도록 하여야 한다.

2) 專門性의 原理

대학은 그 어떤 다른 조직보다 전문성을 기반으로 하는 고도의 전문가 집단이다. 더욱이 敎育이 전문적이라는 관점은 학교를 조직하는 방식에 직접적인 영향을 미친다.

그러나 대학의 규모가 커지고 그 기능이 다양해짐에 따라 대학을 합리적으로 운영하여 행정의 효율성을 극대화하기 위한 官僚制의 채택이 불가피해지는 경우가 허다하다. 하지만 대학은 고도의 전문적 권위에 의한 自律性을 기반으로 창의적인 활동을 그 특징으로 하는 學問共同體이기 때문에 관료제의 부적절성과 그 병리현상이 두드러진다. 즉, 관료적 가치와 전문적 가치 사이에 갈등이 생긴다.

대학행정의 전문화란 대학행정 또는 대학행정요원 및 사무직원의 전문화를 말한다. 그러면서도 대학이 추구하는 것이 전문성이기 때문에 자율의 고집이 따르고 각각의 전문성은 대학의 성격을 폐쇄적으로, 학과나 대학 사이의 높은 담으로, 교수와 직원 사이의 마찰과 격리로 그리고 교수와 학생들을 지나친 권위주의로 이끌어 斷絶을 불가피하게 한다. 더구나 구성원 각자는 전문적 집단이기에 첨단적·진보적이며 항상 새로운 변화와 아이디어를 추구하면서도 다른 일에는 도리어 보수적이고 변화를 싫어하는 경향이 두드러진다. 따라서 전문가 집단인 대학은 그 운영방식과 교육방법에 있어서 여전히 전통적 형태로 남아 있게 된다.

그럼에도 불구하고 대학행정의 전문성 원리는 대학조직이나 구조를 전문성의 추구를 극대화하기 위하여 활용되어야 할 것이며, 대학조직 구성원 각자의 전문성을 신장하거나 존중하도록 대학행정을 도모하여야 할 것이다. 즉, 각종 위원회를 만들고 정책결정과 대학운영에 전문성을 최대한으로 이용하여야 하며 보직임명이나 인사정책에 전문성을 제 1원칙으로 적용하여야 한다. 대학에 있어서 公正한 人事란 전문성에 기반을 둔 것임을 일컫는다. 전문성을 기반으로 하여 형성된 이익단체 또는 전문가 집단은 집단이기주의

에 빠져들지 않도록 共同目標의 달성을 위하여 그 갈등과 알력을 최소화하고 상호협동하여야 한다.

이를 위해 대학은 구성원들의 전문성 신장을 위한 技術投資(technical investment)에 적극 노력하여야 한다. 교수의 전문적 자질향상을 위한 과감한 투자가 필요할 것이다. 직원도 교수들 못지 않은 전문성 함양을 위한 관리정보체제의 도입과 연수프로그램 개발·실시를 통해 전문가로서의 긍지를 갖게 하여야 하며, 능력중심의 인사정책 등 다양한 방법이 동원될 수 있다.

3) 自律性的의 原理

오늘의 교육은 다양성과 창의성을 그 본질로 한다. 대학의 본질로 규정하고 있는 자율성도 이러한 敎育의 普遍性的의 지향이고 그 실천이다.

오늘의 대학은 학생조합이 중심이 되었는데, 교수조합이 중심이 된 전통을 따랐던 본질적으로 조합 구성원인 교수나 학생의 자율성을 중심으로 발전되어 왔다. 근래에 이르러 학생들의 주장이나 요구가 그 목소리를 높이고 있기는 하지만, 대체로 교수의 자율성이 크게 강조되고 있음이 보편적이다. 대학의 자율 없이는 대학 본래의 기능을 제대로 수행할 수 없기 때문이다.

대학의 자율은 넓게는 교수 개인의 자유와 기관의 자율성을 포괄하는 개념이라 할 수 있으나, 좁게는 조직체로서의 기관의 자율을 뜻하는 것으로 볼 수 있다. 교수의 자유란 학문의 자유를 지칭하는 것으로 연구·교수·발표·학습의 자유를 의미하며, 대학의 자율성이란 대학의 관리·운영에 관한 기준을 설정하고 집행하며, 대학운영에 관한 제반 결정을 자주적으로 할 수 있는 것을 말한다.

그러나 機關의 自律과 學問의 自由는 별개의 것이 아니라 밀접한 상호관련성을 갖고 서로를 전제로, 필요조건으로 하고 있다. 어찌면 학문의 자유를 실현하기 위하여 기관의 자율권이 주어졌는지도 모른다. 어쨌든 학문의 자유가 실현되지 않는 대학에 기관으로서의 대학의 자율권이 행사될 수 없으며, 대학의 자율권이 보장되지 않는 대학에 학문의 자유가 설 자리는 없다. 때문에 대학의 자율성이란 외부로부터 대학 본

래의 기능을 해치거나 간섭·통제하려는 세력에 대하여 대학을 지켜야 할 의무까지도 포함하는 것이다.

大學의 自律權은 정부의 간섭뿐만 아니라 오히려 학교법인의 회포와 무사안일한 운영에 의해서 크게 침해를 받고 있으며, 사립학교법을 비롯한 오늘의 경향은 이를 더욱 심화시키고 있는 실정이다. 최근 인천대학을 비롯한 몇몇 대학의 분규나 교수의 신분적 피해는 대학 구성원의 專門的 自律性에서 문제해결의 실마리를 찾으려 하지 않고, 학교법인의 독단에 맡겨두었기 때문에 악화된 경우라 하겠다. 따라서 대학의 자율이 곧 대학의 설립과 경영의 주체이며 소유자라고 자임하는 대학행정당국이나 재단의 專斷的 大學運營權의 보장으로 귀결되어서는 안 된다.

학문의 자유를 실현하기 위해서 우선 교수의 신분을 보장하는 법적·제도적 장치가 필요하다. 교수에게는 정당한 사유가 없는 한 敎授身分을 영구히 보장하여 연구 및 교수의 자유를 보장할 뿐만 아니라 경제적인 안정감과 더불어 지적인 자유를 실현토록 하여야 한다. 교수의 영구적 신분보장은 단순한 특권이라기보다는 직능상 요구되는 권리인 것이다. 그리고 교수의 학문적 자유를 제도적으로 뒷받침하고 있는 다른 장치는 學事運營(academic government)에 의 교수 參與를 보장·확대하는 것이다.

교육과정 개발, 학생지도나 평가에서만뿐만 아니라 교수의 자격결정이나 채용·승진 등에 대해서도 교수들의 전문적 역할이 自律的 意志를 실현하여야 한다. 그러기 위하여는 교수의 자율권이 학교행정의 합리적 참여를 위한 교수협의회와 같은 自治機構를 발전시켜야 한다. 특히 한 대학의 교수가 천 명을 넘는 대학이 생겨나는 형편에 몇 안 되는 보직교수로 다양한 전문적 기능을 자율적으로 행사하기가 어려운 실정에 이르고 있다. 다만 교수협의회가 교수 개개인의 이익이나 관심을 위해서가 아니라 교수 사회와 대학발전을 위하여 전문적인 의견을 수렴하여 학사업무뿐만 아니라 행정적 업무의 의사결정에도 자치권을 행사하여야 할 것이다.

따라서 교수협의회 또는 교수평의회의 기능을

교육법이나 학교정관에 명시하여 教授의 自律權을 합리적으로 신장하도록 하여야 한다.

끝으로 大學의 自治權이라는 측면에서 대학의 총·학장은 대학운영에 중요한 몫을 차지하고 있다. 특히 대학 자율화의 문제를 진리탐구의 자유, 학문사상의 자유라는 본연의 핵심가치와 연관시켜 이해하는 한 대학 총·학장의 가장 중요한 1차적 책임은 정치권력과 재단에 맞서 이를 지켜내는 일이다. 뿐만 아니라 대학의 자율권 신장을 위한 제반 조건의 정비는 총·학장의 중요한 임무이다. 따라서 民主的 大學 運營과 自律的 大學教育의 제도적 장치로 총·학장은 대학 구성원의 의견수렴을 거쳐 교수들에 의해서 선출되어야 한다. 대체적으로 임명된 총장은 대학자율의 권한을 쉽게 포기하는 경우가 허다하다.

4) 效率化의 原理

공공기관이나 사기업체에서 효율성의 추구가 그 예산규모의 증대와 행정기능의 강화로 비롯되었음은 잘 알려진 사실이다. 그러나 대학은 비교적 效率性의 崇拜(the cult of efficiency) 추세가 뒤진 상대라고 할 수 있었다. 그렇지만 오늘의 대학은 소수의 학생이나 교수의 단순한 조합체가 아니라 멀티버시티라고 일컬을 정도로 비대해지고 그 예산규모도 막대해져서 효율성의 추구는 學的 秀越性과 맞물려 대학의 생존 그 자체에 증대한 영향을 미치게 되었다.

일반적으로 효율성의 추구는 변화에 대한 민감성이나 변화의 시도와 밀접한 관련이 있다. 즉, 변화를 예견하는 능력과 함께 실험정신이 요구되는 데 비해서 대학이 갖는 폐쇄성과 보수적 속성은 이를 쉽게 허용치 않고 구성원들도 일종의 모험심이 부족하여 변화에 저항하려는 심리적 특성과 함께 무사안일의 경향이 강하다.

대학 본질로서의 자율과 학문공동체로서의 기본 성격이 民主化를 요청하는 데 반하여 현대 대학의 다양성과 복잡성, 재정적 제약, 사회의 격변 등 새로운 변화요인들은 대학관리에 효율성을 강요하고 있는 실정이다. 다시 말하면 대학의 二重 내지 三重構造가 대학행정 관리에 민주성과 효율성을 동시에 요청하며, 따라서 그

사이의 적절한 균형을 요구하고 있다.

대학이 그 효율성의 추구를 더디게 한 것은 교육의 효율성이 쉽게 측정될 수도 없거니와 그것을 어떤 형태로 양화하여 비교하거나 논의하는 것조차 俗化한다고 禁忌視해 왔던 교육에서의 전통도 한 몫을 했을 것이다. 그 적절한 예로서 최근 논의되고 있는 講義評價制 또는 大學評價認定制의 도입을 둘러싸고 벌어지고 있는 저항에서도 그 모습을 읽을 수 있는 것 같다. 대학의 研究機能조차도 그것의 정당한 평가가 곤란하여 교수 임용이나 승진에서 늘 발생이 일어나고 있는 것도 그 본질은 연구실적의 평가가 신뢰롭거나 타당성의 보장이 쉽지 않다는 반증인지도 모른다. 또한 社會奉仕의 기능도 주장하는 입장과 보는 관점에 따라서는 정치권력의 시너, 기업운영의 참모, 사회정의의 구도자가 되기도 한다. 대체적으로 연구실과 강의실을 떠나 사회참여를 하는 교수들을 백안시하는 전통이 대학에 그대로 남아 있다고 하겠다.

특히 豫算의 規模에서도 엄정한 효율성의 추구가 필요하다. 더구나 그 예산의 조달이 학부모, 즉 국민으로부터의 등록금에 의존하고 있는 실정에서 짜임새 있는 씀씀이와 투자액의 효율성은 그 자체로서뿐만 아니라 학생 또는 국민에 대한 義務性에서도 논의되어야 할 당위를 갖고 있다. 최근 대학가에서 말쟁을 일으키고 있는 등록금 인상 반대운동이나 예산·결산의 공개 요구들도 실은 財政 운영의 合理性·效率性과 맞물려 있는 것이라 하겠다. 초창기의 대학에서 처럼, 대학재정의 규모가 적거나 또는 대학행정을 위한 전문가가 없을 때에는 별로 문제가 되지 않았으나, 이제는 대학에 관리정보체제를 전문적으로 다루는 학과가 있고 회계제도를 전문으로 공부하는 교수와 학생이 있는 다양한 전문인력을 대학 자체가 보유하고 있기 때문에 옛날 처럼 어물쩍 넘어갈 수가 없는 것이다.

때문에 대학은 기업을 하는 사람들의 엄정한 효율성의 추구에다 학생과 국민에 대한 책무성까지 덧붙여져 대학행정의 효율성 문제를 심각하게 다루어야 할 것이다. 다만 지나친 효율화가 대학 고유의 기능을 훼손하거나 대학 구성원이 지니고 있는 전문적인 과정과 절차를 무시하

여 그 구성원에게 손상을 끼쳐서는 안 된다. 따라서 이제 대학은 효율성의 추구를 막대한 예산의 편성과 지출, 즉 物的 資源에서뿐만 아니라 교수·학생·직원, 나아가 동장과 학부모 등 대학에 직접·간접으로 참여하는 人的 資源의 효율성이라는 측면에서 합리적 방안이 모색되고 과감하게 실천되어야 할 것이다.

3. 組合主義의 의미와

社會組織의 원리¹⁾

조합주의(corporatism)는 그동안 관료적 권위주의와 파시즘과의 연결로 인하여 부정적 이미지로 논의되기도 했지만, 근래에 이르러 국가발전의 양태로서 복지개념과의 관련성을 강조하면서 비교적 활발히 논의되었다.

현대사회라는 의미 속에 福祉라는 도덕적 개념이 포함되어 있다는 것과 인간의 욕망 가운데 상당 부분을 교육받고자 하는 열망이 차지하고 있다는 점에서 교육과 복지국가와의 관련성은 매우 깊다. 教育福祉의 실현은 곧 복지사회에의 지름길이다.

따라서 국가가 어떤 정치체제를 지향하고 있던 궁극적 목표는 복지사회인 바, 선진사회의 복지이데올로기이며 사회조직의 원리라고 할 수 있는 조합주의의 개념과 그 사회조직의 원리는 組合의 性格을 띠고 발전해 온 대학사회의 이해에 도움을 줄 것이다. 여기서 조합주의의 의미와 사회조직의 원리를 요약하면 다음과 같다.

1) 組合主義의 意味

'80년대 중반에 이르러 조합주의의 정의는 세 가지로 분류되고 있다.

첫째, 新조합주의나 관료적 권위주의의 입장을 취하는 右派의 견해로서 국가와 사회의 연결구조로 보는 것이다. 이는 대체로 자본주의 체제를 받아들이는 입장으로 정치체제상 중간적 이익집단 조직의 존재가 부각된다. 국가가 심판자의 위치에 있다기보다는 지도적 입장에 있으

면서 이익집단에 대해 권위적으로 임하던 관료적 권위주의가 되는 것이고, 이익집단의 자율적 협동과 조정을 존중하되 국가의 상대적 자율성을 인정하는 입장에 있으면 신조합주의라 할 수 있다. 新조합주의는 선진 자본주의사회에, 관료적 권위주의는 지체된 자본주의사회에 주로 나타난다고 하겠다.

둘째, 左派의 견해로서 기본적으로 자본주의를 비판하는 것이다. 즉, 조합주의는 자본주의 국가가 협동을 유도함으로써 조직화된 노동자집단을 통합시키기 위한 정치구조라고 보는 것이다. 조합주의는 의회주의와 마찬가지로 자본주의 국가의 한 요소로 보아 자본주의 운동법칙의 실현은 자본과 노동의 끊임없는 투쟁 속에서 나타나는 힘의 균형에 의존하고 있다. 선진 자본주의국가에서 조합주의의 실현을 통하여 조직화된 노동자집단을 포용하는 것은 궁극적으로 계속적인 자본축적을 가능하게 하는 것이라 본다.

셋째, 국가론 또는 복지론의 차원에서 좌파의 입장이나 우파의 입장을 종합할 수 있는 中道的·統合의 견해이다. 정치체제가 발전한다는 것은 조합주의적이 된다는 의미이며, 구체적으로는 公的 地位가 이익집단 조직에 얼마나 부여될 수 있는가에 달려 있다는 것이다. 조합주의는 이익집단간의 상호모순적 관계를 타개할 수 있는 길을 제시해 준다. 예컨대 지역대표제에 직능대표제를 가미한 정치제도에서는 이익집단간 갈등의 脫정치화가 가능할 것이고, 계급적 불만을 해소시키는 조합주의의 메커니즘으로 국가의 정치·사회·경제적 개입에 대한 불만을 토로할 수 있는 집단적·제도적 기회를 보장함으로써 협상기구를 통한 정책결정에 이르는 이른바 갈등을 줄이는 방법이 있다.

요컨대 조합주의란 사회와 국가의 한 연결유형으로서 사회 여러 집단(계급적 집단과 비계급적 집단)의 갈등요소를 제도화시킴으로써 사회성원들의 생산과 소비활동이 복지적 차원에서 유기적 조화를 도모할 수 있도록 고안된 자본주의와 사회주의의 代案物로서의 복지이데올로기

1) 조합주의에 대한 이해와 접근은 최경구(경기대·사회학) 교수의 "조합주의 복지국가 연구"(박사학위논문)와 "대학의 조합주의적 조직모형 탐색을 위한 연구"에 의존했으며 그대로 인용하였음.

이자 사회조직의 원리이다.

2) 社會組織의 原理

유럽 선진국들의 조합주의적 사회조직 원리는 두 가지 사회과정을 통하여 나타나고 있으며, 이를 전반적인 사회조직의 기본 원리로 삼고 있다.

① 利益集團의 自發的 協同

조합주의 복지국가에서는 자본가를 대변하는 기업가집단과 노동자를 대변하는 노동조합 그리고 국가를 대변하는 3자가 비교적 균형있게 社會的 役割分擔을 통해서 자율적 협조체제를 유지하고 있다. 다만 이익집단은 저마다 각각의 다양성과 개성만을 강조하는 존재로서가 아니라 비교적 중앙집권화된 이익집단의 모습으로 조직화되어 있음을 말한다. 예컨대 기업체는 다르더라도 同種의 노동에 대해서는 가급적 동일 임금이 지불되도록 노동조합이 노력하고 있는 스웨덴의 경우가 이에 해당된다. 다시 말하면 사회적 직능과 이해관계에 따라 이익집단들이 조직화됨으로써 상대를 필요한 존재로 받아들여지게 되는 것이 자발적인 사회적 협동을 위해 가장 중요한 전제가 되고 또한 불가피하다는 것이다.

② 構造的 柔軟性

구조적 유연성의 원리는 경제정책과 사회정책이 밀접하게 연결되어 있는 데에서 그 실례를 찾아볼 수 있다. 즉, 생산분야의 경제성장을 위해서 사회적 완전고용과 사회복지의 문제가 소홀히 취급되지 않으며, 그 반대의 경우도 마찬가지이다.

이것은 사회성원의 원활한 의사소통이 제도적·조직적으로 보장됨으로써 가능하다. 경제성장을 위하여 완전고용이나 사회복지가 희생되어서도 안 되며, 사회복지나 완전고용 때문에 경제성장이 멈추어서도 안 된다. 즉, 경제와 사회가 서로 環流되어 조화로운 발전을 도모하게끔 사회의 의사소통 구조가 유연하게 짜여져야 한다는 것이다.

이러한 구조적 유연성은 사회 여러 집단의 두 가지 유형, 즉 계급집단과 기능적 이익집단의 모습이 수평적·수직적으로 중복되어 있다는 것과 중도적 모습을 띠고 있음을 그 특징으로 한다.

4. 組合主義의 含意와

大學行政에의 適用

대학은 학문의 자유를 근간으로 하는 組合的 自治에 입각하여 발전하여 왔다. 그러다가 국가나 교회 또는 개인이 대학을 설립·운영하게 됨에 따라 대학의 조합적 자율성은 점차로 관료적 효율성으로 대체되어 왔다. 그러나 官僚化에 따른 대학운영의 모순과 대학 구성원간의 갈등은 '60년대 이후 증대된 학생의 학교운영 참여 요구로 대학운영에 커다란 변화를 초래하게 되었다. 즉, 대학을 운영함에 있어서 구성원들의 民主的·自發的 參與를 어떻게 조직화하고 운영할 것인가의 문제가 합리적 대학운영과 효율적 관리체제와 함께 주요한 관심을 끌게 되었다. 다시 말하면 대학 본래의 조합적 자율성에 입각한 대학조직 운영이라는 대학의 기본적인 성격을 되찾아가는 또다른 轉換期的 過程이라고 볼 수 있겠다.

이와 같은 맥락에서 선진사회의 조직원리라고 볼 수 있는 조합주의에서 대학조직의 示變點을 찾고 그 適用의 모습을 발전시켜 보고자 한다. 즉, 조합주의의 조직원리인 이익집단의 자발적 협동과 구조적 유연성이라고 하는 두 가지 측면은 전환기의 대학조직이 지향하는 民主化·自律化에 적합할 뿐만 아니라 選擇的 親和力(selective affinity)을 높이기 때문이다.

조합주의적 관점은 현대 대학의 意思決定模型으로 관료제모형이나 이원조직모형 또는 조직화된 무정부모형보다는 정치적 모형과 학문공동체 모형 그리고 공동의사결정모형의 장점을 취한 것과 같다고 할 수 있다. 즉, 이해집단 갈등모형이라고도 불리는 정치적 모형으로부터 교수·학생·행정직원 그리고 이사회를 이익집단으로 인정하고, 이들 사이에 존재하는 이해갈등을 권력투쟁으로 보면서도 자연스럽고 정상적인 것으로 간주하여 타협과 협상의 民主的 過程을 중시한다. 한편, 학문공동체모형에서는 대학사회 구성원의 대의기구 설치와 階序的 權力關係가 아닌 역동적 의견일치를 통한 학문공동체 혹은 공동 관심체로서 大學의 福祉와 生存能力(viability)의 주요 관심을 받아들인다. 또한 공동의사결정

모형으로부터는 대학 구성원의 관심권과 전문성을 고려하고 민주적 방법과 중앙집권적 방법을 적절히 혼합하여 소위된 구성원의 불만없는 의사결정을 유도하는 構造的 柔軟性을 확보할 수 있을 것이다.

이익집단의 자발적 협동과 구조적 유연성이라고 하는 조합주의 사회조직의 원리는 대학사회의 조직 차원에 이르러서는 牽制와 均衡의 原理와 意思疏通의 原理라는 두 가지 전제적 원리로 표현될 수 있다. 즉, 대학사회의 이익집단인 교수·학생·직원·이사회(국립대학의 경우 대학평의회)간의 갈등관계가 生産的·創造的 協同關係로 발전하기 위하여는 각 집단간에 적절한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 구조화되어야 하며, 구조적 유연성을 확보할 수 있기 위해서는 意思疏通의 원활한 體系化가 필수적이다. 이상의 조직원리가 대학사회에 조직화되고 적용되기 위해서는 몇 가지 조건이 갖추어져야만 할 것이다.

첫째, 대학운영의 基本 哲學이 바뀌어야 한다. 즉, 대학운영의 주체가 누구인지와 그 운영

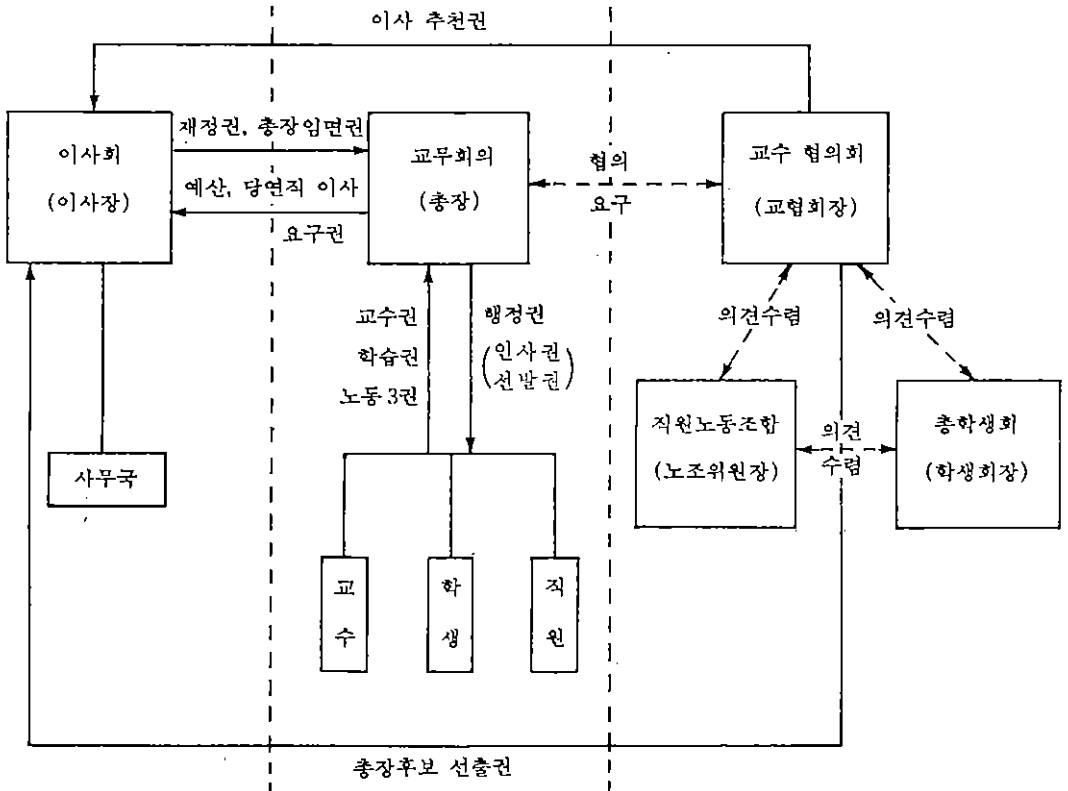
주체가 갖는 철학이 문제가 된다. 대학을 어떤 개인의 소유물로 생각하거나 세습이 가능한 物的 財産으로 여기는 자가 대학운영을 맡아서는 안 된다. 또한 대학운영의 궁극적 목표는 학문 공동체로서의 生存能力 증대와 大學의 福祉에 두어야 할 것이다.

둘째, 대학의 역사와 더불어 변천해 온 大學 構成員의 性格을 변화된 이념과 기능에 따라 재규정하여야 할 것이다. 그래야만 利害와 관심을 달리하는 각 이익집단간의 參與와 참여를 통한 合意에 이를 수 있는 것이다.

셋째, 대학 구성원인 각 이익집단이 견제와 균형을 통한 의사소통의 원활을 도모하기 위하여는 合理的이고도 最適의 意思決定過程을 제도화하여야 할 것이다. 특히 현행의 私立學校法은 이러한 견제와 균형의 기능을 발휘할 수 있는 장치를 결하고 있기 때문에 현재의 제도적·법적 여건에서는 그 실현이 불가능하다고 하겠다.

이와 같은 조건의 경비를 통하여 조합주의의 조직원리에 의한 大學 組織을 구조화해 보던 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 조합주의 조직원리에 터한 대학조직 모형



이상에서 제시한 대학운영 조직 구성체들의 기능과 성격을 간단히 기술하면 다음과 같다.

理事會는 대학의 최고의결기관으로 대학운영에 대한 기본적인 정책이나 방침을 결정한다. 다만 이러한 정책이나 방침은 대학의 고유한 기능수행과 대학발전을 위한 環境 造成에 관한 것으로 우선적이고 1차적인 것이다. 따라서 대학의 진학이념이나 설립목표를 달성하기 위하여 총장을 임명하고 대학운영을 위한 예산을 조달하며 그 예산의 집행을 감사하는 권한을 갖는다. 理事長은 이사회를 대표하여 이사회를 주관하며 필요한 이사를 선임한다. 다만 이사회와의 합리적인 의사결정을 위하여 총장을 당연직 이사로 받아들임과 동시에 교수협의회의 이사추천권을 수용하여 이사의 자격요건을 강화함과 동시에 이사회와 公正性과 公共性을 도모한다.

總長은 대학행정의 최고책임자로서 교무회의를 주관하며, 행정집행자로서 교수선임과 직원 인사 그리고 학생선발에 관한 최종적 책임을 갖는다. 그리고 당연직 이사로써 이사회에 참여하여 이사회와 重要 정책결정을 위한 전문가 또는 조정자로서 牽制와 均衡의 역할을 담당한다.

教授協會는 학교운영을 위하여 이사장과 총장과의 조화와 균형을 도모하는 調整者로서의 역할을 수행하며 그 역할의 하나로 총장후보의 선출권을 갖는다. 뿐만 아니라 전체 대학 구성원의 합의를 요하는 주요한 정책의 변경이나 대학발전을 위한 새로운 계획입안시에 직원과 학생 등의 의견을 수렴하여 총장 또는 이사장에 건의하거나 요구한다. 또한 최고의결기관인 이사회와의 합리적 운영을 위하여 이사추천권(이사의 1/2 또는 1/3)을 가짐으로써 주요 정책 결정 과정에 간접적으로 참여하며, 교수의 專門性을 기반으로 하여 직원과 학생의 의견을 수렴하고 총장의 행정권에 건의 또는 요구의 형식으로 참여하도록 한다.

학생들은 總學生會의 민주적 운영의 결과로 그 의견을 모아서 총장후보선출을 비롯하여 학생복지와 교육과정 운영 등 학생지도 및 학사업무에 참여토록 한다.

이상에서 제시한 대학 구성원의 성격과 기능은 대학운영에서 民主化·自律性·專門性 그리고 效率化의 원리에 부합되도록 규정되어야 할 것이다. 그리고 이러한 각각의 기능을 통한 견제와 균형의 역할뿐만 아니라 대학발전의 기여는 가능한 한 法制化하여야 한다. 다만 각 구성원들은 지나친 집단적 이기주의나 성숙되지 못한 참여가 지나친 간섭과 혼란으로 나아가지 않도록 자성과 신중을 기하여야 할 것이다.

5. 맺음말 : 制度로의 定着

우리나라의 대학은 그 운영에 있어서 대학 자체가 갖는 조직특성으로서의 취약점과 함께 의사결정과정에에서도 많은 문제점을 갖고 있다. 또한 조직을 운영하는 管理情報體制의 측면에서도 전근대적이고 타성에 젖은 한계를 안고 있을 뿐만 아니라 대학의 본질인 이념과 기능면에서도 변화에 미처 적응하지 못한 文化遲滯 또는 教育遲滯의 결함을 내포하고 있다.

그동안 대학의 양적 팽창으로 우리 사회에 기여한 바를 인정한다고 하더라도 그 질적 향상을 도모하지 않는 한, 더 이상의 공헌이나 대학 자체의 발전을 기대하기 어렵다는 점에서 새로운 도약을 시도할 때가 되었다. 여기서 그 도약을 위한 조건의 정비, 즉 條件의 制度化는 필수적이다.

앞서 제시한 조합주의의 조직원리는 우리 대학의 발전을 위한 行政體系의 정비를 위해 많은 시사점을 준다고 본다. 엉거주춤한 민주화의 발걸음, 주체하지 못하는 자율화의 바람, 제한받고 있는 전문성과 효율성의 추구는 이제 더 이상 그 자리를 맴돌 수 없는 실정이다. 요컨대 우리는 합리적 대학운영을 위해 대학 구성원의 자발적 협동을 통한 견제와 균형으로 생산적·창조적인 대학을 키워내야 할 것이다. 원활한 의사소통의 체계화를 통한 구조의 유연성으로 民主主義의 실천과 민주사회의 발전에 기여해야 할 것이다. 이를 담보해내기 위한 조건의 정비, 즉 制度의 定着을 이루어 나가야 할 것이다. ■