

대학 행정조직 및 운영의 개방성

표 시 열 / 고려대 행정학과 교수

최근의 한국사회는 모든 분야에 있어 개혁을 추진하고 있다. 이러한 개혁은 문민정부라는 국내 정치변화도 한 요인이지만, 지구촌 시대로 들어서는 국제적 환경 변화도 큰 요인이다. 이제 교육 분야, 특히 대학은 외부세계와 단절되어 오직 진리만 추구하던 '상아탑'적 전통에만 안주할 수 없게 되었다. 대학도 환경의 변화에 능동적으로 대처하여 조직 체계와 그 운영에 있어 개방성을 추진하여야 한다.

대학의 최고 정책 결정기구인 대학이사회의 구성과 기능 그리고 집행기관인 총장의 선출과정 및 리더십에 대해 개방성이 강조되고, 행정의 운영에 구성원의 참여와 공개가 보장되는 것은 대학행정의 민주성을 확립하는 필수적 요소이다.

이 글은 첫째, 대학 행정의 민주시정 확립을 위하여 대학조직의 특성과 관련된 네 개의 조직 모델을 간략히 설명하고 대학조직의 개방체제를 강조한다. 둘째, 대학의 최고 의사 결정 기관인 대학이사회의 조직과 중요기능, 그리고 최고집행기관인 총장의 선출 과정을 미국의 경우를 중심으로 분석한다. 셋째, 민주행정은 참여와 공개를 내용으로 하므로, 대학구성원이 어떻게 행정과정에 참여하며, 행정의 공개가 왜 중요한가를 살펴 본다. 마지막으로 한국 대학의 당면과제인 대학개혁의 추진에 있어 상기 분석이 갖는 함축적 의미를 지적한다.

1. 대학 행정조직의 유형

오늘날의 대부분 사회조직은 외부환경과 긴밀히 연결되어 있는 개방체제이다. 체

제(system)란 여러 개의 부분들이 상호작용을 통하여 하나의 조직목표를 달성하는 것을 의미한다. 체제에는 외부환경의 큰 영향없이 살아갈 수 있는 폐쇄형(closed system)이 있고, 그 생존이 외부환경에 크게 의존되어 있는 개방체제(open system)가 있다. 개방체제는 환경과의 끊임없는 동적인 순환과정을 하며 그러한 과정을 통하여 자력강화를 할 수 있다. 개방체제는 하위체제에 권한을 위임하고 하위체제간의 연결 고리를 중요시 하며, 하위체제 활동을 통합할 수 있는 체제 전체규모의 정보망을 통해 의사소통을 한다. 개방체제에서는 갈등을 창조적 관리를 통해 긍정적인 변화요인으로 본다. 개방체제는 조직이 무엇을 하여야 하는가보다 조직이 어떻게 움직이고 있는가에 관심을 더 갖는다. 개방체제는 환경과의 동적 순환과정에서 문제가 발생하면 자체규제를 통하여 새로운 균형상태를 유지한다

(Hanson, 1991 : 128~147).

오늘날의 대학도 개방체제가 되어가고 있다. Birnbaum은 대학조직을 그 특성에 따라 동료기관(a collegial institution), 관료기관(a bureaucratic institution), 정치기관(a political institution), 통제가 없는 자율기관(a anarchical institution)으로 분류하고 있다. '동료기관'은 구성원들이 유사한 배경·가치관·목표를 갖고, 권한을 공유하며, 대학을 하나의 커뮤니티 집단으로 생각하여 공동책임을 강조한다. 엄격한 계층조직과 합리적 행정절차 그리고 지위에 따른 법적 권한보다는 대등한 동료로서의 상호작용과 조직에의 참여가 강조되고, 고참교수의 의견이 존중된다. 동료기관에서의 리더십은 강압이 아니라 조직 구성원의 기대가치를 모범적으로 실천하여 신뢰를 얻는 것이다. 아마추어인 리더는 개방적인 의사소통을 강조하고 구성원의 의견을 잘 들을 줄 알아야 하며, 자체규정을 통하여 집단의 가치를 준수하도록 한다.

'관료기구'는 대규모의 행정업무를 체계적으로 조정하여 효율적으로 구체적인 조직목표를 달성하는 조직형태이다. 공유되는 가치관이나 문화가 별로 없고, 대면적인 의사소통이 아닌 표준화된 규칙에 따라 상호작용이 조정된다. 수직적인 계층조직으로 상관에 대한 직접적인 보고와 책임이 강조된다. 관료기구

에서는 합리성을 중요시하며, 계량화가 가능한 조직의 목표와 목표달성 스케줄을 요구한다. 관료적 절차와 번문복례에 불평을 하기도 하지만, 누구에게나 동일한 기준이 적용되어 행정의 자의성을 줄이는 이점을 갖고 있다. 관료기구에서의 리더는 법적 권한과 지위를 통하여 자기 영향력을 높이며, 합리적 분석을 통하여 조직문제를 풀고, 환경으로부터의 위험을 막아 구성원으로부터 신뢰를 얻는다. 리더는 조직의 모든 문제를 자기가 해결할 필요가 없고 책임이 수반된 권한의 위임을 통하여 부하에게 시킬 수 있다.

'정치기관'은 다양한 이익집단이 영향력 행사를 위하여 상호 경쟁하는 동태적인 조직이다. 정치기관은 다양한 집단이 때로는 독자적으로, 때로는 상호의존하면서 불확실과 끊임없는 갈등 속에서 협상을 하는 과정으로 이해된다. 다양한 구성원이 조직목표와 그 달성방법에 관하여 서로 다른 생각을 갖고 있을 때, 그 해결방안은 '정치적'일 수밖에 없다. 어떤 목표를 달성하기 위하여 권력을 추구하는 것이 정치라면 그것을 추구하는 방법은 다른 집단과의 연합과 협상이다. 협상의 경우에는 외부집단과의 협상보다 집단 내부에서의 협상이 더 어려운 경우가 많다. 그리고 협상의 태도는 혁명적, 포괄적 요구가 아닌 구체적이고 점진적인 것이어야 한다. 정치기구에서의 리더는 같

등과 의견 다름을 정상적인 협상으로 보고, 이견을 창조적으로 활용한다. 또한 지배하려 하지 않고 봉사하려는 태도를 갖고 구성원이 수용할 수 있는 문제해결을 위하여 중재자로서 노력을 한다. 연합이나 타협을 하는 경우에는 당장 무슨 조치를 하여야 하는지 아니면 좀더 기다려야 하는지의 판단, 즉 타이밍이 중요하므로 리더는 현장에 있어야 한다.

'자율기관'이란 구성원이 비교적 자기 맘대로 행동하며 대학운영이 직관과 비합리적인 선례 등에 의하여 운영되는 조직이다. 자율기관의 특징은 첫째, 조직의 목표가 불명확하다. 대학의 조직목표는 너무 추상적이며 교과과정도 대학의 조직목표보다는 개별학과나 교수의 이익을 더 반영한다. 둘째, 조직체제에 투입되어 산출로 전환하는 과정을 기술이라 한다면, 아무도 그 기술의 효과성에 대하여 분명히 알지를 못한다. 여러 가지 강의방법 중 어느 것이 더 효과적이라는 구체적 상황에 따라 시행착오와 경험을 통하여 알게 된다. 셋째, 의사결정 과정이 다양하고 참석자도 유동적이다. 교수들은 자기들의 강의 스케줄에 따라 회의 참석이 간헐적이고, 자기들의 관심영역에 따라 참석이 불규칙적이다. 이와 같이 자율기관은 합의된 분명한 조직목표, 확실한 기술 그리고 안정된 참여보장이 없다. 그러나 자율기관에는 조직 규칙

이 있으며 표준화된 절차와 역할이 있다. 조직의 문화도 존재하는데, 그 조직의 독특한 역사에 뿌리를 두고 있다. 자율기관에서의 리더는 환경과 조직구성원에게 큰 영향력을 미치지 못하고 상징적 역할을 할 뿐이다. 대부분의 시간을 다른 사람에게 문제를 설명하고 명료화시켜 그들을 설득함으로써 인식을 변화시키려는 노력을 하는 데 보낸다. 마치 옴은 방향만 설정해 놓고 풍향과 조류를 이용하여 천천히 그리고 조금씩 해변으로 접근하는 항해사 같은 역할을 한다. 그러기 위하여서는 다른 사람, 특히 반대편의 원로교수와 시간을 함께 하여 자발적인 참여를 유도하고 상징적 지위와 과거선례 그리고 역사를 활용할 줄 알아야 한다. 개방체제 모형인 자율기관은 자원이 풍부할 경우에는 발전할 수 있지만 자원이 부족한 경우에는 그 중요성이 감소할 것이다. 그럼에도 불구하고 합리성에는 한계가 있고 효과성 기준에 대하여 의견이 다르며, 예측할 수 없는 비단선적인 체제가 계속 존재하는 한 자율기구는 의미를 갖게 된다.

Birnbaum은 현실적으로 대부분의 대학조직이 상기 4가지 형태의 조직속성을 복합적으로 갖고 있다고 지적하고, 그 통합형태로 인공공학 체제를 제시하고 있다. 대학은 조직목표의 합의도 없는 무질서의 장(場)같이 보이나, 합리적 패러다임이나

컴퓨터로도 쉽게 이해할 수 없는 수많은 변수를 가진 하나의 체제로서 안정성과 질서를 유지하고 있다. 그것이 가능한 것은 체계적인 인공공학적 통제 때문이다. 인공공학적 체제는 조직의 물질을 통한 구조적 통제장치와 구성원의 상호작용으로 공유된 가치관을 갖게 하는 사회적 통제장치를 갖고 있다. 이러한 두 가지 통제장치가 조직적인 환류망을 통하여 하위단위에서 무엇이 잘못되고 있는 경우 일정한 주의를 주고, 수용한계를 넘어선 경우 또는 외부환경의 변화에 민감하지 못한 경우 행위의 변화나 조직과정의 변경을 시도하여 끊임없이 자체조정을 한다. 이런 체제에서 리더는 잘못 되가고 있는 일에 관심을 갖고 교정 프로그램을 설계하여 조직의 약점이나 문제를 찾아 해결한다. 리더는 완전히 이해할 수 없는 처리과정을 다루는 사람이므로 겸손하여야 한다. 즉, 잘 돌아가고 있을 때는 그대로 놔두고, 작동되지 않을 때에는 그것을 중지하며, 잘 알 수 없을 때에는 불필요한 간섭으로 문제를 악화시키지 말아야 한다. 리더가 할 일은 복잡한 환경의 변화를 알아내는 반응장치(sensing mechanism)를 만들어 조직을 적응시키는 것이다. 동료기관의 리더는 합의, 정치기관의 리더는 평화, 자율기관의 리더는 센스를 찾는 것이 목표라면, 인공 공학기구의 리더는 수용한계선 이하를 줄이는

데 관심을 갖고 하위체제간의 균형을 찾는 것이 목표이다. 요컨대, 대학의 특수성 때문에 리더는 불필요하게 간섭하지 말고 자체 교정장치를 통하여 최저기준을 유지하는 데 관심을 가져야 한다. 교수들이 자기가 하는 일이 의미있고 경쟁을 통하여 무언가 차이를 만들고 있다고 믿게 되면 훌륭한 대학관리라 할 수 있다(Birnbaum, 1981 : 83~229).

개방체제에서는 정보의 관리가 중요시된다. 대학행정도 이미 기업체에서 보편화된 정보관리체제를 활용하여야 한다. 정보관리체제란 기획, 집행, 통제의 의사결정을 위하여 투입된 정보를 기록, 보관, 처리하는 의사전달 과정이다. 정보관리체제는 네 개의 정보망을 갖고 거기에서 수집된 정보에 기초하여 의사결정을 하는 통제장치라 할 수 있다. 네 개의 정보망은 인적·물적 자원을 공급해 주는 자원망, 외부환경의 변화를 알리는 시장수요 변화망, 산출물에 대한 외부시장의 반응을 전달하는 환류망, 그리고 내부행정의 지원과 생산과정에 질적 통제를 가하는 내부환류망이다(Hanson, 1991 : 138~142). 이러한 정보관리체제(MIS)는 컴퓨터의 발전으로 이미 1960년대에 기업체에서 보편화되었으나 세부화된 정보분석으로 주로 하위직 관리인이나 인사참모 등이 활용하였다. 1970년대에는 특정한 의사결정 문제를 분석하는 의사

결정 지원체제(Decision Support System, DSS)가 중간관리층에 많이 사용되었다. 1980년대 이후 최근에는 최고관리층도 단순히 정보의 소비자가 아니라 정보처리 과정에 참여하고 정보체계를 발전시키는 최고관리자 정보체제(Executive Information System : EIS)가 사기업체에서 활용되고 있다.

2. 최고 정책결정 기구의 개방성

1) 대학이사회 의 구성과 기능

미국 대학의 최고의사결정 기구는 대학이사회(trustee board, regents of the university, governing board)이다. 미국 대학이사회는 교육 전문가가 아닌 일반시민으로 구성된 점에서 외부환경에 크게 의존하는 개방체제를 특징으로 한다. 그 철학적 배경은 권력의 집중은 국가나 교회뿐 아니라 학교조직에서도 공익에 위험이 된다는 것이다. 특히 교육은 중요한 공공이익인데 그 운영을 전문집단이 늘 갖고 있는 이기심 때문에 교수에게만 완전히 맡길 수 없다는 것이다. 이러한 일반시민의 대학 최고 의사결정에의 참여는 12세기 이탈리아 대학과 네덜란드 및 스코틀랜드의 신교개혁 운동에서 종교나 교육정책을 성직자에게만 맡기지 않고 일반원로가 책임질 데 그 기원을 두고 있다.

미국도 식민지 초기에 이러한 전례를 따라 성직자나 일반시민들로 대학이사회를 구성하고 동이사회가 총장의 중요한사결정을 승인하며 대학운영의 최종책임을 졌다 (Ingram, 1980 : 15~16).

이런 전통이 계승되어 오늘날 미국의 대학이사회는 일반시민이 주축을 이루고 있다. 그들의 직업은 사업이 가장 많고 의사, 변호사, 목사 등이다. 공립대학은 통상 9명 정도로 구성되며 주지사가 임명하거나 선거에 의한다. 주지사가 임명하는 경우 기존 대학이사회에서 유능한 책임자를 추천하기도 한다. 사립대학의 경우에는 그 구성원 수가 25명 정도로 많다. 통상 대학이사회 의장이나 총장이 지명 위원회를 구성하면 동 위원회에서 구성원의 다양성, 개인적 능력, 전문가로서의 배경 등을 고려하여 선발한다. 사립대학의 경우에는 동창출신들이 많이 참여하는 특징이 있다.

19세기 산업발전이 활발했을 때 대학을 포함한 사회의 많은 조직들이 기업의 법인체 유형을 따랐으며, 대학이사회는 주된 기능도 재정문제로 보았다. 그러나 기업의 법인체는 이윤추구가 기본목적이지만 대학은 그렇지 않으며, 재정의 건전성만이 대학 활력 평가의 기준이 아니다. 학습의 효과는 조직의 목표나 구성원이 공유하는 여망과 같은 돈 이외의 여러 가지 무형요소들의 결과이다. 따라서 대

학이사회는 재정문제뿐 아니라 대학전체의 운영에 관심을 갖고 국민의 이익을 위한 피신탁자로서 책임을 져야 한다. 대학이사회가 프로그램 관리에 개입하는 것은 점차 줄고 있지만, 정책 결정자로서 기획·권한위임·평가 및 감사기능을 하여야 한다. 즉, 대학이사회는 기획기구는 아니지만 대학의 모든 분야에 걸친 장단기 기획을 요구·승인하며, 집행수반인 총장을 선출하여 그의 전문가적 리더십을 믿고 그에게 권한을 위임하여 집행을 돕고, 대학의 전반적인 업적은 물론 행정가와 교수의 업적평가를 감사하여야 한다. 대학이사회는 또한 대학재산의 피신탁인으로서 대학의 건전재정에 특별한 책임을 지고 있다. 공립대학의 경우에는 배정된 예산의 최적사용에 책임이 있다. 그밖에 대학이사회는 대외적으로 대학의 자부성과 학문의 자유를 방어하며, 시민들과의 원만한 대인관계로 대학 이미지를 제고시켜야 한다 (Ingram, 1980 : 27~46). 대학이사회는 대학 당국과 교수 및 학생과의 분쟁을 최종적으로 조정·해결하는 기능을 한다. 1950~60년대 이후 대학내의 많은 분쟁을 캠퍼스밖인 법원에서 해결하는 경향 때문에 내부분쟁의 최종조정자로서의 대학 이사회는 권위는 그만큼 상실한 셈이다. 내부분쟁을 외부기관인 법원에 호소하는 경향은 교직원들의 단체교섭 증가와 함께 대학이사회 의 성격

을 보살피는 자에서 이해가 상반되는 상대방의 위치로 변화시켰다(Riley, 1977 : 236~237).

대학이사회는 이러한 중요 권한들은 공립대학의 경우 주헌법이나 주법률에서, 그리고 사립대학의 경우에는 일반적으로 주의 인가를 받은 법인 정관에 규정하고 있다. 공립대학의 경우에는 공법, 특히 주 행정절차법 등의 제한을 받으며, 사립대학의 경우에는 해당주의 법인이나 신탁법의 제한을 받는다. 대학이사회가 갖는 권한은 서면의 명시적 권한, 명시적 권한을 행사하는 데 필요한 묵시적 권한, 권한이 사실상 없는데 남한테 권한이 있는 것처럼 보이는 표견권한, 그리고 학내질서 유지와 학생지도 같은 본질적 권한으로 분류된다. 행정가는 가능한 한 명시적 권한에 의존하여야 한다. 이러한 근거 밖의 권한행사는 원권행위로 무효이며, 교수와 학생과의 계약위반이 되기도 한다. 불법행위 책임 또는 계약책임을 묻는 경우 권한문제가 주로 관련된다. 대학 행정가는 자기와 상대방의 권한근거 및 범위를 이해하여야 한다.

2) 총장의 선출과정

대학이사회가 대학의 최고 정책 결정기관으로 중요기능을 행사하고 있지만, 이사회는 결정을 집행하고 대학의 전반적인 운영을 직접 관리하는 것은 총장이다. 대학이 대규모화 되고 전문화 될수록 이사회는 총장에

더 많은 권한을 위임하여 총장의 역할이 중요해진다. 따라서 총장 선출과정은 세심하게 이루어진다. 일반적 절차는 다음과 같다. 대학의 문제점이 무엇이고 어떤 사람이 필요한가에 관하여 의견을 수렴한다. 총장 탐색선발위원회를 구성하고 대학이사회로부터 서면의 권한과 책임을 부여받는다. 동 위원회는 대학이사, 교수와 학생으로 구성되고, 공립대학 경우는 주정부 교육성 공무원이, 사립대학의 경우에는 동창, 종교계 사립대에서는 학부모 종교단체의 대표가 추가된다. 교수가 통상 2/3 이상을 차지한다. 동 위원회 구성에는 세심한 주의가 필요하다. 예컨대, 동 위원회는 다양한 견해를 반영할 수 있어야 하며, 공동목표 달성을 위해 장시간 협력할 수 있어야 한다. 동 위원회는 참모와 외부 전문가의 도움을 받아가며 대학의 발전계획과 당면문제 등과 관련하여 새 총장의 자격기준을 만들고 후보자 명단을 작성한다. 자료에 의한 후보자의 예비심사를 하고 통상 5~10명의 후보자와 면담을 한다. 면담은 보안유지상 학교 밖에서 하며 동 위원회 전원이 하는 경우도 있고 분과 위원회가 하는 경우도 있다. 동 위원회는 평가기준을 토의하고, 최종 후보자를 1~2명 선출하여 대학 캠퍼스로 초대하여, 교수와 학생 그리고 행정가 등과 모임을 갖는다. 최종 후보자가 1명일 때는 모임에서 부정적 반

응이 있으면 타 후보로 교체한다. 최종 후보자의 캠퍼스 방문이 끝나면 동 위원회는 최종 후보자와 모임을 가진 자들의 보고서나 반응을 분석하고 1명, 순위표시를 한 수명 또는 순위표시 없는 수명을 대학이사회에 추천한다. 대학이사회는 추천된 후보를 승인, 거절 또는 다수인 경우에는 1명을 선택하여 총장에 임명한다. 1명만 후보를 추천하는 경우는 총장선택의 책임이 이사회에서 동 위원회로 넘어온다. 물론 이사회는 추천된 1명을 거부할 수 있지만 그런 경우는 거의 없다 (Ingram, 1980 : 118~144).

3. 대학 운영의 개방성

1) 대학 행정과정에서의 참여
행정과정에서 참여는 구성원이 정책결정, 자원배분, 집행 등의 행정활동에 영향을 주는 과정이라고 정의할 수 있다. 참여가 민주행정의 기본요소가 되는 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 우선 관료행정가들이 시민의 요구에 적절히 반응하지 못할 경우, 관련시민은 자기들의 요구를 표현하는 수단을 가져야 한다. 관련시민은 자기들의 이해관계에 민감하기 때문에 문제점을 명확히 파악하는 것은 물론 새로운 아이디어 개발에도 도움이 된다. 둘째, 시민의 직접적인 참여는 거대화된 현대사회

에서 무력해진 자신의 소외감을 어느 정도 해소시킬 수 있고, 참여활동의 경험을 통하여 정치적 능력을 향상시킬 수도 있다. 이런 점에서 시민참여는 민주교육의 장이라고 할 수 있다. 셋째, 시민참여는 이해관계인의 눈으로 볼 때 의사결정 과정이 공정하였다는 확신을 준다. 시민참여의 효과가 혜택이나 분배에만 있는 것이 아니라 참여자의 태도 및 감정에 미치는 영향도 크다는 지적을 유의할 필요가 있다. 마지막으로 시민의 참여는 행정부와 시민 간의 상호협조를 증진시킨다. 행정부는 시민이 원하는 바를 잘 파악할 수 있고, 시민은 자기가 참여한 정책을 집행할 때 더욱 진지하게 협력할 것이기 때문이다.

한편, 시민참여는 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 중요한 문제점을 지적하면 다음과 같다. 우선 오늘날의 전문화된 행정국가에서 행정은 전문가에 의해 운영되어야 하는데, 전문성이 없는 일반시민의 참여는 결국 정책집행의 지연과 사업실시의 비능률만 초래한다. 또한 시민참여는 대표성이 없는 경우 자기와 이해관계가 있는 부분적인 주장만 하게 되어 행정의 공정성을 해친다. 마지막 문제점은 시민참여가 행정부에 흡수·포섭됨으로써 참여가 행정부의 민중조작으로 이용될 위험성이 있다는 것이다. 다시 말하면, 시민참여는 어떤 정책이나 프로그램에 반발하는 시민을 무마시키

거나 또는 행정책임을 시민에 전가시키는 수단으로 사용되기도 한다. 그러나 시민의 전문적인 능력부족은 참여과정을 통하여 점차 향상될 수도 있고, 행정부의 흡수·포섭 노력도 시민의 자존심으로 어느 정도 극복될 수도 있다. 무엇보다도 제시된 시민참여의 문제점 내지 비용은 그것으로부터 얻는 혜택에 비하면 건전한 정치발전을 위하여는 아주 적은 댓가라 할 수 있다. 요컨대, 시민참여는 시간과 비용면에서 비능률적이고 참여시민의 전문성 및 대표성 결여라는 부정적인 측면도 있으나, 건전한 정치발전을 위하여 얻는 혜택이 더욱 중요하므로 민주주의 기반을 확립하는 데 필수적 과정이 아닐 수 없다. 행정과정에서의 시민참여가 중요한 상기의 이유들은 대학행정에서도 마찬가지이다.

대학행정에서의 행정참여 수단은 교수나 학생이 개인적 불이익 처분을 받는 경우 적법절차 원리의 적용을 통하여 그 참여가 확보된다. 그리고 근로조건 등에 관하여는 단체교섭이 중요수단이다. 참여주체는 교수, 학생, 동창, 학부모, 지역주민 등이다. 이 곳에서는 교수와 학생이 일반적인 정책결정에 어떻게 참여하고 있는가만 간단히 살펴 본다. 연혁에서 보아 교수들이 대학교육 정책에 참여하기 시작한 것은 미국의 경우 공식적으로는 1725년 하버드 대학에서의 대학 교수단의 인정에서

부터이다. 그러나 일반시민으로 구성된 대학이사회가 법적 권한을 갖고 있었으며, 교수 수가 얼마 안 되어 공식적인 교수회의를 만들 필요도 없었기 때문에 19세기까지 교수의 행정참여는 느린 속도로 진행되었다. 그러나 점차 예일 같은 유명대학 총장들이 자기동료인 교수들과 자기의 권한과 책임을 공유하기 시작하였고, 코넬 같은 대학에서는 교수회의를 구성하였다. 이 시대에 교수들이 대학행정에 참여하는 것은 주로 학생지도, 입학 및 학위조건 등의 문제였다. 특히 대학이사와 동창들이 유망한 운동선수나 인친척 또는 고객의 후손을 특례 입학시키려는 압력을 행사했으나 교수회의에 회부하기도 전에 행정가들이 단호히 거절하였다. 교수회의는 입학 및 학위조건에 관한 모든 입법적 권한을 부여받았다. 오늘날 교수들이 대학행정에 참여하는 주제는 상기의 학생지도, 입학, 학위조건 이외에도 교수의 자격 및 승진심사, 강의평가, 교과과정 등과 같은 교육정책 전반에 해당된다. 교수의 이러한 중요 교육정책에 관한 참여는 행정적 제한으로부터 자유로운 학문영역을 확보한다는 점에서 교수의 학문의 자유와 대학의 자주성을 제도적으로 뒷받침하는 것이다.

교수의 행정참여는 대학이사회와 권한행사에서 갈등을 야기한다. 이런 갈등은 미국의 오랜 전통으로 해결된다. 즉, 대학이

사회가 대학운영 및 교육 프로그램에 법적 권한과 최종적인 책임을 지고 있지만 전반적인 정책에만 관여하고 세부적인 시행방법은 교육 전문가인 교수들에게 맡긴다. 대학 이사들은 교육분야의 전문가가 아니므로 자기 지식에 근거하여 정책은 판단하지 않고 전문가가 제공하는 자료에 기초하여 정책결정을 하도록 권고되고 있다. 요컨대, 대학의 중요정책은 대학이사회, 총장, 그리고 교수가 협력을 통하여 공동책임을 지는 것이다 (Cowley, 1980 : 71~78).

교수의 행정참여 방법은 대학 이사회의 구성원이 되는 것, 총장·부총장·학장·학과장과 같은 행정가가 되는 것, 그리고 교수회의 및 각종 위원회에 참여하는 것으로 이루어진다. 교수가 행정가가 되는 경우, 교수와 행정가는 외부기관의 압력이 있는 경우에는 공동이해관계를 갖는 동료가 되지만, 대학의 목표 및 권력구조에 대한 인식에 있어서는 갈등이 야기된다 (Grouss, 1974 : 169~194). 또한 교수가 행정가 역할을 하는 것은 행정가로서의 전문적 지식이 없는 아마추어 수준이며 자기의 본 영역인 연구와 강의에 더 관심을 갖고 행정가로서의 역할은 일시적 봉사라고 생각하는 소극성을 갖는 문제가 있다.

대학생들의 행정참여 요구는 미국의 경우 1960~70년대에 가장 심했다. 1950~60년대의

학생운동은 민권운동과 월남전과 같은 정치·사회의 영향을 크게 받아 헌법 차원의 권리 주장을 하였고, 60~70년대 초에는 내부적으로 그동안 엄격했던 학생 생활규칙의 철폐와 학교 행정의 참여를 주장하게 되었다. “학교는 학부모의 입장에 있다.”는 보통법상의 원칙은 쇠퇴했으며, 특히 대학생은 연령상으로나 지적 능력에서 완전한 성인이므로 자기들을 더 이상 어린 아이로 취급하지 말라는 것이었다.

학생들은 교과과정 편성이나 교수의 임면과 평가에 관한 권한 행사를 요구하기도 하였다. 교과과정이나 교수의 임면을 포함한 학생의 대학 통제는 중세 불로나 대학에서도 시도했으나 너무 시간이 낭비되어 결국 포기하고 시 정부에 맡겼다가, 시 정부 역시 대학 운영의 어려움을 깨닫고 대학이사회에 맡겼다고 한다. 미국에서도 학생들의 이러한 요구는 일반적 현상이 아니다. 대학도 하나의 체계로서 제기능을 하려면 역할의 분담이 있는 것이다. 주제를 잘 모르는 학생이 무엇을 가르칠 것인가를 타당하게 판단할 수가 없는 것이다. 대학이 학생에 의해서가 아니라 교수에 의해서 운영되어야 하는 이유는 배우고 가르친다는 역할 분담 이외에도 학생은 교수에 비하여 일시적으로 머문다는 점도 지적된다. 그러나 학생들도 자주 학교 운영에 관한 옳은 비평을 하고, 교과

과정의 부적절성을 지적하기도 한다. 따라서 교수나 학교 행정가는 책임있는 학생들의 의견을 잘 들어야 하며, 비평적인 학생 의견을 대표할 수 있는 집단의 형성을 방해하기보다 협조해야 된다 (Farris, 1969 : 44~47).

요컨대, 대학은 학생이 당연히 관심을 가져야 할 문제에 대해서는 의견을 표명할 수 있도록 커뮤니케이션 통로를 넓혀야 하지만, 기본적인 학문적 정책 또는 대학의 장기적인 목표를 결정하는 책임을 학부 학생에게 위임하는 것은 적절하지 않다. 이와 같은 결정에는 많은 학문적 지식이나 오랜 세월의 경험과 원숙한 판단력이 필요하기 때문이다. 70년대 후반 이후 학생들은 자기발전, 좋은 직장선택에 주된 관심을 갖고 있다. 그러나 학생들의 교육정책에서 직접적인 참여요구가 없어도 대학들은 대학행정의 초점을 학생의 잠재력을 성장·발전시키는 ‘학생봉사’에 두고 있다.

2) 대학 행정과정의 공개

정치와 행정과정의 공개는 민주주의의 기본요소이다. 민주주의는 구성원의 참여를 기본내용으로 하는데, 참여가 의미있으려면 충분한 관련정보를 알아야 하기 때문이다. 또한 민주주의는 시민의 통제를 의미하는데 통제를 하려면, 통제 대상자가 무엇을 하고 있는지 알아야 하기 때문이다. 행정국가화 경향으로 정부가 많은 정보를 독점

하고 있으며, 비밀주의 관행은 민주주의 원리를 크게 위협하고 있다. 정부뿐 아니라 대학행정에서도 행정가는 늘 비밀의 유혹을 받는다. 왜냐하면 비밀은 이해 관계인이나 외부 압력집단과 상의하지 않고 자신이 원하는 정책을 결정할 수 있으며, 자기들의 실수를 감추어 주어 책임도 면하게 하기 때문이다.

미국의 경우 1950년대에 언론인들이 세계 2차대전 이후 강화되어 온 정보 비밀정책의 폐지와 보도기관의 자유로운 정보 접근을 요구하는 알 권리 운동을 전개하였다. 그후 각주에서 공문서 및 회의 공개법을 제정하였고, 연방정부의 행정절차법에서 모든 행정청에게 국민에게 알릴 일반정책의 기준 및 법률 해석, 그리고 국민이 정보를 얻거나 신청할 수 있는 장소 및 방법을 연방관보에 공고토록 규정하였다. 그러나 동법은 행정청이 보유하고 있는 공적 기록의 이용은 정당하고 직접적인 이해관계인에게만 한정하였으므로, 이 규정이 오히려 연방정부에 의하여 일반인에 알려야 할 각종 대외정보의 공개를 거부하는 방패로 이용되고 있다는 사실이 밝혀지고, 알 권리 운동에도 자극을 받아 1966년에 정보자유법(Freedom of Information Act)이 제정되었다. 정보자유법의 내용과 문제점에 관하여서는 이미 다른 글에서 언급이 되었으므로 이곳에서는 생략한다.

행정과정의 공개는 정보와 공적 기록에 대한 자유로운 접근뿐 아니라, 공적 회의를 일반시민에게 공개할 것을 내용으로 하고 있다. 1976년에 미국정부는 행정절차법의 수정 안으로(APA S552b) 회의공개법(Sunshine Act)을 제정하여 중요 공공정책이 이루어지는 공적 회의에 햇볕이 비추도록 하였다. 회의공개법은 공무원으로 하여금 문을 닫고 공공정책을 수립케 하는 것이 현명하지 않다는 것을 전제하고 있다. 회의의 개방은 정부 프로그램에 대하여 시민이 잘 알 수 있고, 공무원으로 하여금 양질의 공무를 수행케 하며, 정부정책에 대한 토론을 야기시키고, 정부조치에 대한 시민의 신뢰를 높이는 긍정적 효과가 있다. 정부측에서는 회의공개법이 시간과 돈의 낭비를 초래한다고 반대하지만, 그 정도의 불이익은 정부 정책결정을 공개적으로 하여 민주적 책임을 확보하는 이점에 비하면 사소한 대가에 지나지 않는다. 공개회의에서는 문제점이 일찍 가시화되어 견제되므로 예측하지 못한 사후의 큰 문제점을 사전에 예방하게 되고, 결국 정부비용도 줄이는 셈이다(Warren, 1988 : 210~211).

미 연방정부의 회의공개법에는 국방, 외교정책, 내부 인사규칙, 거래상의 비밀, 법인의 기소문제 등 10여 개의 예외사항을 두고 있다. 또한 동법의 적용범위를 해당 행정부의 장을 대통

령이 상원의 동의를 얻어 임명한 경우에 한정하고 있다. 대부분의 주에서도 정부 회의의 공개와 회의록에 대한 시민의 접근을 보장하는 법률을 갖고 있다. 보통법상으로도 공적 회의는 공개하도록 되어 있으나 사실상 모든 문제를 집행부 회의로 떠맡겨 비공개로 하였다. 그러나 최근에 입법화된 각주의 회의공개법은 비공개회의를 허용하는 예외사항을 순수한 사적 사항이나 공익을 해치는 경우에만 제한적으로 인정하고 있다. 대학의 경우 해당주의 회의공개법 적용을 받으며, 특히 대학이 사회의 회의는 교수의 인사문제와 같은 예외사항이 아닌 한 일반시민에게 공개된다.

4. 함축적 의미

대학 행정조직과 운영의 민주성은 개방성이 특징이다. 개방체제는 하위체제에 권한을 위임하고 하위체제 활동을 통합할 수 있는 체제 전체규모의 정보망을 통해 의사소통을 한다. 또한 개방체제는 환경과의 동태적 순환과정에서 문제가 발생하면 자체규정을 통하여 새로운 균형상태를 유지한다. 한국 대학조직도 개방체제이어야 한다. Birnbaum의 지적처럼 대학조직은 그 특수성 때문에 인공공학 통제장치를 필요로 한다. 조직의 규칙을 통한 구조적 통제장치와 가치관을 공유하게끔

하는 사회적 통제장치가 조직의 환류망을 통하여 하위단위에서 무엇이 잘못되고 있는 경우 일정한 주의를 주고, 최저 수용기준에 못 미치거나 외부 환경의 변화에 민감하지 못한 경우 끊임없이 자체조정을 한다. 한국 대학의 경우 정보관리체제, 인공공학적 통제장치와 같은 조직을 만드는 것은 물론이고, 국립대의 평의회가 최고 의사결정기구로 운영되기 위하여서는 국립대학을 특수법인화 하여야 한다. 사립대의 경우에는 재단 중심의 이사회 구성과 운영을 지양하고 일반 시민을 포함한 사회 유명인사가 중요 구성원이 되어 사회의 공기(公器)로서 개방적으로 운영되어야 한다. 최고 집행자인 총장의 선출도 자기 대학 교수에 국한하지 말고, 개방적으로 타대학 교수 또는 사회 유명인사도 대상이 되어야 한다.

대학행정의 민주성은 행정과정에의 참여와 공개를 내용으로 한다. 교수는 주로 교수회의를 통하여 입학, 학위조건, 학생지도, 교수 승진, 강의 평가, 교과과정 등의 정책결정에 참여한다. 교육 프로그램의 전반적인 정책은 대학이사회가 결정하지만, 세부적 시행방법은 교육 전문가인 교수가 한다. 한국 대학의 경우 교수회의가 제 기능을 못하여 임의단체인 교수협의회가 창립되었고, 총장 선출을 주기능으로 한다. 임시부정 등으로 사회적 불신이 큰 현황에 비

추어 교수협의회의 대학행정에 대한 감시·견제 기능이 강화되어야 한다. 학생들의 행정 참여는 피교육자로서의 한계가 있으나, 당연히 관심을 가져야 할 문제에 대하여서는 자유롭게 의견을 표시할 수 있는 커뮤니케이션 통로가 마련되어야 한다. 대학 행정, 특히 최고 의사결정기구의 공적인 회의는 일반인에게 공개되어야 한다. 예산의 공개는 물론 입시사정 과정도 교수들에게는 공개되어야 한다. 공개란 행정을 떳떳하게 해주고 구성원과 시민으로부터 신뢰를 얻는 민주주의의 기본요소이기 때문이다.

대학의 최고 정책 결정기구인 대학이사회와 구성과 기능 그리고 집행기관인 총장의 선출과정 및 리더십에 대해 개방성이 강조되고, 행정의 운영에 구성원의 참여와 공개가 보장되는 것은 대학행정의 민주성을 확립하는 필수적 요소이다. 대학행정의 민주성은 대학자주성과 상호보완관계에 있다. 자주성이 확립되어야 민주성도 쉽게 확립되고, 민주성이 제대로 확립되어야 자주성 확립도 가능하기 때문이다. 외부 국가권력으로부터 벗어나서 자립하는 것이 내부행정의 민주성 문제를 해결하는 선결과제라고 주장도 한다. 그러나 한국의 경우에는, 특히 사학의 경우 대학내부의 비민주성, 예컨대 부정입학, 운영상의 제반비리, 구성원의 갈등 등이 국가권력의 간섭을 유발시킨다

고 생각되므로, 대학 내부의 민주성을 확립하는 것이 선결과제라고 생각한다. 따라서 대학은 그 내부의 민주성, 즉 구성원에 대한 기본권의 보장, 조직과 운영의 개방성, 행정과정에서의 참여와 공개를 대학 개혁의 출발점으로 하여야 한다. ■

〈참고문헌〉

- 강상철·김종석·주삼환, 『대학교육의 자율성 신장을 위한 개선방안』, 교육발전논총 XI-1, 충남대학교발전연구소, 1990.
- 교육정책 자문회의, 『대학발전 종합 방안』(연구책임자:윤정일), PCE 90-1, 1990.
- 교육정책 자문회의, 『사학진흥 방안』(연구책임자:윤정일), PCE 90-3, 1990.
- 안병영·김만기·표시열·배득중, 『대학행정 관리조직의 구조개선을 위한 연구』, 한국대학교육협의회 고등교육연구소, 1992.
- 한국대학교육협의회, 『한국 고등교육 법령의 구조와 문제분석 연구: 대학의 자치와 관리운영을 중심으로』(연구책임자:이종승), 연구보고 90-20-93, 1991.
- 한국대학교육협의회, 『대학의 자치와 교린』(제24차 대학교육 발전 학술 세미나 자료 89-2-22), 1989.
- 한국대학교육협의회, 『대학 평가인정제의 제도화 방안 연구』(연구책임자:주삼환), 연구보고 88-13-44, 1989.
- 표시열, "학생의 표현의 자유에 관한 연구", 『교육법학연구』(창간

- 호), 1989.
- 표시열, "시민참여의 법적 제도에 관한 연구", 『한국행정학보』 23(1), 한국행정학회, 1989.
- 표시열, "헌법상 중요기본권에 관한 연구", 『헌법상의 이론과 실제』(서울: 박영사), 1993.
- Barr, Margaret J, *Student Services and the Law: A Handbook for Practitioners*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- Bartlett, Larry D, and Lelia B. Helms, "Report of the Committee on Public Education", *The Urban Lawyer*, 22(4), 23(4), 1991.
- Bess, James L, *Collegiality and Bureaucracy in the Modern University*, New York: Teachers College Press, 1988.
- Birnbaum, Robert, *How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.
- Bogue, E. Grady and Robert L. Saunders, *The Evidence for Quality: Strengthening the Tests of Academic and Administrative Effectiveness*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.
- Cowley, W.H, *Presidents, Professors and Trustees*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1980.
- Delworth, Ursula, and Garry R. Hanson, *Student Services: A Handbook for the Profession*, 2nd ed., San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- Edley, Christopher F, *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press, 1988.
- Farris, T., "Social Role Limitation of the Student as an Apprentice", *Student Freedom in American Higher Education*, New York: Columbia University, 1969.
- Gross Edward and Paul V. Grambsch, *Changes in University Organization, 1964~1971*, New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1974.
- Hanson, E. Mark, *Educational Administration and Organization Behavior*, 3rd ed., Boston: Allen & Bacon.
- Hogarth, Cherler P., *Quality Control in Higher Education*, Lanham. MD: University Press of America, Inc., 1987.
- Ingram, Richard T. and Associates, *Handbook of College and University Trusteeship*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1980.
- Kaplan, William, *The Law of Higher Education: A Comprehensive Guide to Legal Implication of Administrative Decision Making*, 2nd ed., San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1985.
- Powers, David R. and Mary F. Powers, *Making Participatory Management Work*, New York: MacMillan Publishing Publishers, 1983.
- Richman, Barry M. and Richard N. Farmer, *Leadership, Goals, and Power in Higher Education*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1974.
- Scott, W. Richard, *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1981.
- Warren, Kenneth F, *Administrative Law in the Political System*, St. Paul: West Publishing Company, 1988.
- Watson, Hugh J., R. Kelly Rainer, and Gerge Hondeshel, *Executive Information Systems: Emergence, Development, Impact*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1992.

표시열/고려대학교 법대 행정학과를 졸업하고 서울대 행정대학원에서 석사학위. 미국 아이오와대학에서 박사학위를 받았다. 현재 고려대 경상대학 행정학과 교수이며, 본지의 편집위원이기도 하다. 저서로는 『행정학의 주요이론』(공저), 『교육법 정비를 위한 기초연구』(공저) 등이 있고, "교수와 대학생의 헌법상 중요기본권에 관한 연구", "대학의 자주성과 민주성 확립에 관한 연구" 등의 논문을 발표했다.