

## 대학의 의사결정 과정의 합리화와 제도화 방향

김 유 배

성균관대 경제학과 교수

□□□

우리의 대학은 그 동안 급격한 양적 팽창을 해 왔으나, 질적 향상이라는 시대적·사회적 과제에 직면하고 있다. 그리하여 현재 대학은 양과 질의 문제, 자율과 통제, 모순, 이상과 상황의 부조화 등 제반 모순과 갈등을 안고 있다. 아울러 최근에 몰아닥친 민주화와 자율화의 정치적 분위기 속에서 그 동안 소외되었던 여러 집단들이 대학 운영에 있어 모든 영역의 의사결정에 참여하려고 시도하고 있다. 이러한 대학의 민주화와 자율화 추세에 발맞추어 한국의 대학들은 대학의 의사결정 과정부터 합리적으로 개선하지 않을 수 없는 상황에 있다. 그렇다면 우리나라 대학 행정에서 의사결정은

어떤 점에서 문제가 있는가?

첫째, 대학 행정체제가 지나치게 중앙집권적이어서 대학의 의사결정에 관련 집단의 참여가 배제되고, 정책 결정에 누구를 어느 정도로 참여시킬 것인가에 대한 기준이 모호하다.

둘째, 대학은 의사결정 과정에서 자신의 요구를 주장하는 고객에 대한 봉사를 특징으로 함에도 불구하고 지금까지 공급자 위주의 행정체제로 운영되어 왔다.

셋째, 대학은 강력한 외부 세력이 존재하는 환경에 대해서 더욱더 취약성을 띠어 가고 있다. 그 동안 대부분의 대학은 사회 환경으로부터 유리되어 왔으나, 최근에 강력한 외부세력이 대학에 영향을 미치고 있다.

대학과 같은 전문 조직에서는 강력한 외부 압력이 가해질 때, 전문인에 의한 자율적 운영이 심각하게 위협받게 된다.

여기에서는 대학의 의사결정 과정의 개선 방향을 논의하기 위하여, 의사결정 양식의 기준으로 민주성과 효율성을 토의하고 그 장·단점을 검토한 뒤, 제도화에 대한 몇 가지 의견을 제시하고자 한다. 아울러 대학 구성원의 의사결정에의 참여 한계를 예시한다.

## 1. 대학 의사결정의 민주성과 효율성

대학의 의사결정 양식을 평가하기 위한 기준으로는 크게 민주성과 효율성을 들 수 있다. 민주성은 그 집단의 구성원이 자신들의 의견을 정책 결정에 고르게 반영할 수 있는가의 여부에 관련된 기준으로서 대표성, 참여 등의 개념이 여기에 관계된다. 민주성의 확보를 위해서 정책 결정은 구성원 개개인의 참여가 보장되고, 그들의 관심이나 요구가 반영되도록 하며, 행정 전문가들의 독주를 통제하고, 이해 당사자들간의 경쟁 및 균형이 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 따라서 정책 결정은 가급적 분산되고 공개되어, 정책 결정이 소수의 손에서 이루어지기보다는 모든 이해 당사자들의 참여에 의해서 협상과 절충을 통하여 이루어지도록 해야 한다.

반면, 효율성은 그 집단의 정책이 얼마나 합리적으로 결정되며, 적극적으로 추진되는가의 여부에 관련된 것으로서, 여기에는 기획·조정·통제 등의 개념들이 관계된다. 효율성의 확보를 위해서 행정은 기획을 통하

여 문제해결을 피하되, 조정과 집행이 원활히 이루어지고 경비를 감소할 수 있도록 지도력을 발휘해야 한다. 이를 위해서 정책 결정권은 대체로 중앙에 집중되고, 또 집행부의 최고직위에 집중되며, 전문가·직업 행정인에 의한 기술적·과학적 판단에 의존하고, 가급적 정치적 요소를 배제하는 것이 필요하다.

이러한 두 가지 평가기준의 조건들은 서로 상충하는 역관계도 있을 수 있다. 따라서 어떻게 이 두 가치간에 조화를 확보할 수 있는지가 바람직한 의사결정 방식의 핵심이 된다.

## 2. 중앙집권적 대학 경영과 민주적인 대학 경영

대학 경영의 민주화는 그 자체가 시대적인 요구이기는 하지만, 대학 경영의 비효율성을 증가시킨다는 논리가 상존하고 있다. 즉, 중앙집권적 대학 경영은 소위 '주인의식이 있는 대학 경영'을 통해 책임 있는 대학 경영이 가능하다고 본다. 중앙집권적 대학 경영에서의 의사결정은 소수의 선호만을 고려하기 때문에 서로 다른 의견의 조정에 따르는 비용을 절감할 수 있다. 또한 의사결정자간의 정보가 완전하고 능력이 특수할 경우 효율적인 의사결정이 가능하게 된다. 그리고 소유와 경영이 일치하기 때문에 소유자의 의사가 대학 경영의 최고 책임자의 행정에 정확히 반영될 수 있다.

그러나 현실적으로 볼 때 중앙집권적 대학 경영은 오히려 다음과 같은 이유 때문에 경영의 효율성을 저해할 가능성이 크다.

① 중앙집권적 경영은 소수의 선호만을

반영하기 때문에 갈등 처리 능력이 미흡하며, 교육이념과 목표설정에서 구성원의 의견이 반영되지 않기 때문에 균형을 상실하고 동기유발이 미흡하여 최고 경영자의 의사가 제대로 하부단위까지 전달되지 않는 경향이 있다.

② 극단적인 경우, 소수의 선호가 교육이념의 추구가 아닌 경제적 이익의 추구에 편향된다면 교육의 공공성은 결정적으로 위협받게 된다.

③ 중앙집권적 대학 경영은 소수가 보유한 정보와 능력에 지나치게 의존하고 견제 세력이 제도화되어 있지 못하기 때문에, 비효율적 의사결정을 할 가능성이 크고 잘못된 의사결정이 신속히 교정될 수 없는 가능성이 있다.

④ 중앙집권적 대학 경영은 창의성을 위축시키고, 구성원의 적당주의와 부패를 초래할 가능성이 크다.

⑤ 대학 외부의 의견이 대학 경영에 반영될 통로가 제도화되어 있지 않기 때문에 학부모나 기업 등 사회일반으로부터 재정적 지원을 획득하기 어렵고, 교육 수요자(학생, 기업 등)의 욕구를 비롯한 사회의 변화에 신속히 대응하지 못할 우려가 있다.

위에서 보듯이, 결국 중앙집권적 대학 경영은 설립자와 최고 경영자 간의 의사를 일치시키는 데는 효율적이지만, 국가 및 사회 일반 그리고 대학 구성원과의 효율적인 연계를 저해할 우려가 있다.

한편, 민주적인 대학 경영은 다양한 정보와 의견을 수렴하므로 갈등이 자연스럽게 표출되고 그 처리 능력 또한 탁월하다. 따라서 목표 설정의 균형감각이 확보되고, 일단 의사결정이 이루어지고 나면 구성원의 동기 유발 효과가 크다. 또한 구성원이 보

유한 다양한 정보를 이용하기 때문에 잘못된 결정을 내릴 가능성이 적고, 건전한 견제 세력이 제도화되어 있기 때문에 잘못된 의사결정도 자동적으로 교정될 가능성이 크다. 또한 창의성이 있는 교육과 연구가 가능하며 직원의 적당주의를 일소하고 사회로부터 재정적 기여를 유도할 수 있는 장점이 있다.

그러나 민주적인 대학 경영은 의사결정 과정에 큰 비용이 소요되고, 자칫 집단 이기주의나 파벌간의 경쟁에 따르는 비생산성과 비효율성을 초래할 수도 있다.

### 3. 의사결정과정의 합리화를 위한 제도적 조치

민주적인 대학 경영이 순기능을 발휘하고 역기능을 억제하기 위해서는 공정한 '경기 규칙'의 제정이 필요하게 된다. 공정한 경기 규칙이 없을 경우, 민주적인 경영 방식은 다양한 의견에서 비롯되는 갈등을 생산적으로 조정하지 못하고 집단 이기주의와 비생산적인 경쟁을 초래할 가능성이 있다. 따라서 공정한 경기 규칙을 제정하기 위해 다음과 같은 몇 가지 제도적 조치를 고려할 필요가 있다.

첫째, 대학의 의사결정에는 가급적 다양한 관련 집단을 참여시켜야 하겠지만 필요한 결정 영역에, 적합한 사람을 적절한 시기에, 알맞은 방법으로 참여시키는 '참여의 범위와 한계'를 분명히 설정할 필요가 있다. 모든 문제에 모든 사람을 똑같이 참여시킨다는 것도 비효율적·비효과적이다. 대학의 의사결정 참여 범위에 대한 몇 가지 예를 제시해 보겠다.

① 의사결정을 하려는 문제가 행정가들의 지시에 무조건 순응하고 그 요구를 받아들여서는 행동 영역인 수용권 외부에 있는 문제일 때, 개인적 이해 관계도 있고 전문적 지식도 있으면 반드시 이 당사자들을 의사결정 과정에 참여시켜야 할 뿐만 아니라, 참여 범위도 최대한 넓혀야 할 것이다. 예를 들어 학문 관련 문제, 교수의 인사 문제는 교수들의 관심권이며, 학생의 장학 복지 문제는 학생들의 관심권으로 다른 사람들의 결정에 무조건 순응하지 않는 수용권 밖의 문제이기 때문에 각각 교수와 학생을 반드시 포함시켜야 한다.

② 수용권 주변의 문제에 대해서는 구성원의 이해관계가 있는지, 그리고 결정하려고 하는 문제에 대하여 구성원이 전문성을 갖고 있는지 여부에 따라 참여 범위를 결정하여야 한다. 예를 들어 교수들에게 학생 상벌에 관한 문제는 수용권 주변의 문제로서 개인적 이해관계는 별로 없으나, 학생 상벌 기준에 관한 전문성이 인정되기 때문에 교수들은 대안 모색 단계부터 제한된 범위에서 참여하여야 한다. 또한 학생들에게 등록금 인상 결정에 관한 문제는 수용권 주변의 문제로서 개인적 이해관계는 있으나, 전문성을 결여했다고 보기 때문에 최종 결정 단계에서 제한된 범위의 참여를 허용하여야 한다.

③ 수용권 내부에 있는 문제에 대해서는, 예를 들어 사립대학 이사들에게 총장 후보자 가운데 한 사람을 총장으로 임명하는 문제는 다른 집단을 처음부터 참여시킬 필요가 없다.

둘째, 각 대학에서는 의사결정기구를 재검토하여 필요한 기구와 구조를 설치하고 정비하여야 할 것이다. 예를 들면 교수회와

교수협의회를 일원화 또는 공식화하는 문제, 그리고 이들간의 관련성의 문제를 분명히 하고, 교수평의회 또는 대학평의회의 구성 문제와 여기에 학생 대표를 참여시키는 문제 등을 연구하며 의사결정기구를 정리할 필요가 있다. 그리고 대학의 이사회와 각종 전문 위원회를 활성화하여 실질적으로 의사결정의 기능을 발휘할 수 있도록 하여야 할 것이다. 합리적인 의사결정을 위한 몇 가지 제도적 장치를 예시하면 다음과 같다.

① 이상적으로는 교수회와 교수협의회는 통합하여 법정기구화하는 것이 바람직하다. 의회적 성격의 대학평의회를 설치한다면 일정 비율의 교수, 학생, 직원, 행정가로 구성하고 사안에 따라 심의·결정·자문의 기능을 부여할 필요가 있다.

② 교수는 개인, 전문·분과위원, 교수회, 평의회 등을 통하여 의사결정에 참여하고 학생은 대표자를 통하여, 직원은 노조를 통하여 규정에 따라 의사표시를 해야 한다.

③ 이상적인 참여 욕구가 현실적으로 충족되지 않고 있는 영역으로는 특히 기획·조정 영역, 학사행정 영역, 인사행정 영역 등을 들 수 있는데 이러한 부서들을 강화하는 방안을 연구하여야 한다.

④ 선진국 대학들과 달리 우리나라의 경우, 중요한 행정보직들이 전문직업관리직에 의해 임명되고 있지 않은 것을 감안하여 사안별로 관련 분야 전문교수를 장기간 자문위원으로 활용하는 방안이 검토될 수 있다. 그리고 전문가에 의한 지속적 정책 연구를 활성화하고 위원회의 전문성을 높이기 위해서 자율적 운영체제를 도입하는 것이 바람직하겠다. 이와 병행하여 정책결정기구에 의해 수립된 정책이 효과적으로 집행되도록 하기 위하여 각 위원회별로 집행 과정의 모

니터링, 집행 결과의 평가 및 감사를 수행할 제도적 틀이 모색되어야 한다.

5. 현행 사립학교법에서 규정한 이사회의 구성을 교수들의 의견을 반영할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 이사의 총수 중 적어도 1/3은 대학평의회 또는 교수회 추천 인사를 과반수 포함하는 외부 인사로 구성하고, 설립자의 친·인척 등 특수관계인의 참여 제한 비율을 강화할 필요가 있다. 반면, 이사회는 대학평의회 또는 교수회의 제청에 의한 총장 임명권을 보유하되, 총장이 아닌 교원 임면권은 학교인사위원회의 제청으로 총장이 임명하도록 한다. 또한 현행 이사회가 감사 2인의 임면권을 보유한 것을 적어

도 1인의 감사 임면권을 대학평의회 또는 교수회에 주도록 개정하는 것이 타당할 것이다. ■

---

김유배(인제대학교 경제학과를 졸업하고 미국 일리노이 대학에서 석·박사학위를 받았다. 말레이시아 수상실 주제 국제연합 경제자문관과 아시아생산성 기구 노사관계자문관 등을 지내고, 현재 성균관대 경제학과 교수로 재직중이며 같은 대학 교수협의회회 회장을 맡고 있다. 주요 저서로 『국제협력과 해외인력 진출』, 『화폐금융론』 등이 있고, "Industrial Strategy and Human Resource Development", "정보화와 인센티브 체계" 외 다수의 논문을 발표하였다.