

# 大學行政管理의 自律化

許 範

(成均館大 副教授)

## I. 머릿 글

최근에 이르러 大學行政管理의 危機現象 또는 非合理性에 대한 심각한 우려가 교육계를 위시한 사회 각계로부터 급격히 일어나고 있다. 이 우려는 대학에 대한 정부의 행정적 간여와 통제가 制度와 指導의 차원을 넘어서 執行的 管理行爲에까지 확대·강화되고 있는 최근의 경향에 대한 반사적 불만과 두려움에 연유하는 것이다. 또한 이 우려는 정부의 행정적 간여와 통제를 대학의 自律性에 대한 중대한 도전 또는 침해로 보는 경고적 의미를 포함하고 있다.

大學行政管理에 대한 이와 같은 우려는 더 늦기 전에 마땅히 진지한 관심과 신중한 검토를 받아야 할 것이다. 그것의 심각성은 이미 근본적으로 중대한 정도에 이르렀다. 왜냐하면 그것이 大學의 自律性에 대한 認識에 근거하고 있기 때문이다. 또한 실제에 있어서도, 대학에 대한 정부간여와 통제의 강화는 대학뿐만 아니라 정부당국에도 무시할 수 없는 피해를 주고 있다. 대학의 管理發案機能은 弱化되었고, 반면에 문교부는 大學管理에 따른 업무의 증가와 책임의 부담을 피할 수 없게 되었다. 또한 이와 같은 현상은 모두가 대학이나 문교부로 하여금 基本政策의 構想과 制度의 創案에 충분한 관심과 고

려를 기울이지 못하게 하는 나쁜 요인이 될 수도 있는 것이다.

그러나 大學行政管理에 대한 최근의 우려는 성격상 아직도 모호한 것이다. 왜냐하면 그것이 大學行政管理의 本質에 대한 認識과 關心에 근거한 것이 못되기 때문이다. 뒤돌아 볼 때, 우리의 대학들이 行政管理의 本質을 옳게 認識하고 그것에 진지한 관심과 충분한 지원을 기울였던 경험이 별로 없는 것 같다. 大學의 行政管理은 단순히 家庭的 管理 또는 補助的 業務를 넘지 못하는 것으로 여겨지는 것이 상식이었다. 이런 의미에서 볼 때, 大學行政管理의 不在現象이나 非合理은 어제 오늘의 문제가 아닌 것 같다. 그것은 우리의 대학들이 처음부터 지녀왔던 하나의 고질적인 病理라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 病理가 불러온 심각한 피해를 우리는 이미 충분히 경험하였다. 지난 날 몇몇 私學에서 범한 엄청난 非理와 모순 그리고 그것이 社會에 끼친 충격등은 하나의 좋은 예이다. 어떤 의미에서는 최근에 우려되고 있는 대학에 대한 정부통제의 강화와 대학행정관리의 위기현상 등도 바로 같은 원인이 가져온 결과의 일부라고 할 수 있다. 만일 대학들이 大學行政管理의 本質에 注目하고 이것에 合當한 行政管理의 效率化를 확보하였다더라면, 이와 같이 不幸한 결과들은 미리 방지될 수 있었을지도 모른다.

이런 관점에서 볼 때, 大學行政管理에 대한 接近을 위하여 가장 먼저 요구되는 것은 밖으로 드러난 문제점의 세밀한 분석이 아니라, 大學行政管理의 本質과 意義를 적절하게 認識하는 것이다. 이와 같은 觀點과 問題意識을 가지고, 이 글은 大學行政管理의 本質과 自律性を 함께 묶어서 檢討하고자 한다.

## II. 大學行政管理의 本質

大學行政管理은 대학의 본질적 기능을 合理的으로 수행하기 위한 協同의 行爲이다. 그것은, 다른 모든 管理行爲와 마찬가지로, 환경, 가치관과 목적, 구성원의 동기와 형태, 조직과 기구 資源과 實現性, 그리고 기술과 도구 등을 함께 포함하는 政策의 形成과 執行으로 나타난다.

더 말할 나위도 없이, 대학이 지닌 본연의 기능은 교육, 연구, 그리고 봉사라 함축될 수 있다. 대학은 이와 같은 기능을 학문의 가장 높은 차원에서 수행한다. 大學行政管理의 구체적인 內容과 特性은 이와 같은 對象機能의 그것을 반영하는 것이다. 특히 대학이 학문의 가장 높은 차원에서 그 본연의 기능을 수행한다는 내용은 大學行政管理의 本質에 관련된 대단히 중요한 의의를 가진다.

교육, 연구, 그리고 봉사의 기능을 수행함에 있어서, 대학이 다루는 學問은 오랫동안 걸쳐 어떤 體系성과 같은 것을 前提로 하면서 分化되어 온 여러 內容들로 구성되어 있다. 거꾸로 말하면, 이 내용들은 하나의 體系성을 形成할 수 있을 만큼의 相互聯關性을 가지고 있는 것이다. 哲學 등을 例로 할 수 있는 학문은 주로 當爲性의 探索을 目的으로 하면서 人間과 社會의 바람직한 發展方向과 目的에 관련된 지식을 指向한다. 應用科學의 범주에 들어가는 학문은 주로 實現性和 能率性의 開發과 組織을 目的으로 하고 人間과 社會의 實踐目標과 그것의 實現方案에 관련된 지식에 치중한다. 그리고 純粹基礎科學의 범주에 들어가는 학문은 주로 眞理의 發見을 目的으로 하면서 事實과 法則에 관련된 지식을 다룬다.

이와 같은 學問들이 指向하는 目的의 관점에

서 볼 때, 그것들은 서로 聯關關係에 있다는 事實을 쉽게 알 수 있다. 그것들은 [當爲性—實現性—能率性—事實性] 등으로 構造化되는 하나의 目的構造를 形成한다. 다른 表現을 빌리면, 이 構造는 하나의 多次元·多目的體系이다. 그러므로 대학이 다루는 학문은 엄밀한 意味에서 多次元·多目的體系라는 하나의 「學問體系」인 것이다.

대학이 학문적 차원에서 교육, 연구, 그리고 봉사의 기능을 수행한다는 말은 대학이 [當爲性—實現性—能率性—事實性]의 모든 次元에서 體系적으로 교육하고, 연구하며, 봉사한다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때, 大學行政管理의 가장 중요한 本質은 대학이 교육, 연구, 그리고 봉사를 수행함에 있어서 學問의 體系성을 發展시키는 것이다. 특히 이 學問의 體系성에 當爲性의 차원을 포함시킨 것은 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 그것은 대학의 학문이 價値批判的 또는 規範探索的 性格을 가져야 한다는 것을 의미하기 때문이다. 그러므로 學問의 體系성을 발전시키는 것을 사명으로 하는 大學行政管理은 교육, 연구, 그리고 봉사에서 學術的 批判性을 적절히 유지·발전시키는 능력을 갖추어야 할 것이다.

學問의 多次元·多目的體系를 통하여 교육, 연구, 그리고 봉사하는 대학은 근본적인 變化의 요체가 아닐 수 없다. 그러므로 大學行政管理은 根本的인 變動과 轉換의 管理를 그 本質속에 포함한다. 이와 같은 이유 때문에, 대학은 한 社會로 하여금 스스로 目的을 찾고, 그 目的의 達成을 위하여 스스로 資源을 동원·조직하며, 실제로 그 目的을 指向하여 變改할 수 있게 하는 힘의 진원이 된다. 다시 말해서, 대학은 한 社會가 가지는 自己變改能力(societal selfguiding capacity)의 核心이라 할 수 있다. 이런 관점에서 보면 大學行政管理의 다른 本質은 社會自己變改能力의 維持·發展에서 찾을 수 있다. 바로 이 점에서, 大學 또는 學問의 社會的 適合性(social relevance)에 관한 문제가 일어난다. 그러므로 社會自己變改能力의 管理를 그 本質로 포함하는 大學行政管理은 社會와 大學의 關係를 適合한 것으로 유지·발전시키는 능력을 갖추어야

할 것이다.

대학이 「학문의 가장 높은 차원에서」 교육, 연구, 그리고 봉사의 기능을 수행한다는 내용은 교육, 연구, 그리고 봉사에 관련된 모든 政策의 形成과 執行에 있어서 궁극적인 發案權과 決定權이 대학에 귀속된다는 것을 意味한다. 그것은 대학의 本質의 機能이 學問的 觀點 以外的 어떤 動機나 目的에 의하여 실질적으로 영향을 받아서는 않된다는 것이다. 그러므로 大學行政管理의 다른 本質은 어떤 現實의 必要性이나 勢力으로부터 大學의 自律性을 보호하고 발전시키는 것이라 할 수 있다. 이것은 大學行政管理가 대학의 理想과 基本目的을 概念化할 수 있는 當爲性 次元의 政策形成까지 그 自體안에 포함하는 것을 의미한다. 이것은 대단히 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 그것은 大學行政管理가 이미 존재하거나 밖으로부터 주어진 목적에 구속되지 않아야 한다는 것을 의미하기 때문이다. 이런 이유 때문에 大學行政管理는 항상 批判的, 創造的, 實驗的 觀點을 견지할 수 있어야 한다.

마지막으로, 大學行政管理의 다른 중요한 本質은 학생에게 제공되는 교육이 지닌 성격에서 찾을 수 있다. 교육은 人間自體에 중대한 영향을 일으키기 위하여 제공되는 人本奉仕(human service)이다. 그러므로 교육의 궁극적인 결과는 교육을 제공하는 대학과 교수의 의도와 능력만으로 결정될 수 없는 것이다. 중요한 것은 그것을 받아들이는 학생의 受容動機와 能力이다. 하나의 人本奉仕로서 教育은 교수와 학생의 交互關係에 의하여 수행되는 것이다.

그러므로 大學行政管理는 教育의 實質的 成果를 위하여 대학과 학생의 交互關係를 效率的인 것으로 유지·발전시키는 능력을 갖추어야 한다. 이 점에 있어서 大學行政管理는 政府의 民本行政과 마찬가지로 대학과 학생의 交互關係를 위하여 學生要求에의 對應, 相互協同, 相互調整, 大學政策의 選好化, 그리고 특수학생계층을 위한 대표 등을 효율적으로 管理하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 大學行政管理의 自律성과 그 限界

지금까지의 檢討에서 쉽게 알 수 있듯이 大學

行政管理의 本質은 自律性을 基本前提로 하는 것들이었다. 현실 속에서 이와 같은 自律性이 완전히 보장되는 것은 不可能할 뿐만 아니라 바람직하지도 못한 것이지만, 論理的 展開를 위하여 우선 大學行政管理의 自律性을 보장하기 위하여 原則的으로 要求되는 條件을 검토하면 대략 다음과 같다.

첫째, 大學은 自己組織權을 가져야 한다. 이것을 확대해석하면 大學 自體의 設立, 學位課程의 設置, 이사진의 구성과 총장의 선임, 신입생의 선발 등을 포함하는 모든 組織, 人事, 法制, 에 이르는 權限이 大學에 귀속되어야 한다.

둘째, 大學行政管理는 그 自體 안에 政策發案權을 確保해야 한다. 이것은 大學이 政策의 基調論理와 基本政策을 形成함으로써, 大學의 機能에 관련하여 그 自體가 最高의, 最終的인 政策決定權者로서의 地位와 裁量權을 확보함을 의미한다.

셋째, 大學行政管理는 管理發案權을 確保해야 한다. 그러므로 大學 밖에서 만들어진 制度와 政策이 大學에 적용될 때, 大學은 그것을 大學의 실정에 맞도록 再政策形成하는 權限을 가져야 한다. 또한 이 原則은 大學이 執行的 管理行爲에 대한 一切의 外部統制로부터 완전히 獨立하는 것을 意味한다.

네째, 大學行政管理는 特定政黨이나 政權으로부터 獨立되어야 한다. 특히 大學 또는 學問의 社會的 適合性에 대한 解釋에 있어서도 大學은 自發성과 決定權을 가져야 한다.

다섯째, 大學行政管理는 自己規制權을 確保해야 한다. 교육, 연구 그리고 봉사의 수행과정과 그 結果에 관하여, 大學은 他律的인, 또는 他者에 의한 評價 및 規制로부터 獨立되어야 한다.

그러나 이미 지적하였지만, 現實 속에서 이 條件들이 수정되지 않은 채로 충족될 수는 없는 것이다. 일반적인 경향은 대학에 대한 政府의 干여와 統制가 확대·강화되는 것이다. 이와 같은 경향을 초래하는 여러가지 원인이 있겠으나, 그 중에서 중요한 것만 지적하면 대체로 다음과 같다.

첫째, 大學의 大衆化와 公益性的의 增大로 인하여 大學의 社會的 性格이 強化되면서 大學의 社

會의 責任性의 確保가 重要하게 되었다.

둘째, 大學이 社會的 自己變改機能을 強化하고 公共政策의 形成과 執行에의 參與를 확대하여 감에 따라서 大學 또는 學問의 社會的 適合性을 확보하는 것이 중요하게 되었다.

세째, 大學에 대한 政府의 재정지원 또는 보조가 증가됨에 따라서 政府의 직접·간접적인 統制가 強化되고 있다.

네째, 個別 大學들이 지닌 能力과 特性을 國家的 次元에서 調整 또는 統合할 必要性이 增大되어 감에 따라 政府의 간여와 통제가 강화되고 있다.

다섯째, 學生들이 現實에 참여하는 정치적 성향이 강화됨에 따라서 政府가 대학에 관심과 간여를 증대하게 되었다.

이와 같은 원인들은 時代的인 현상이다. 그러므로 그것의 완전한 제거나 회피가 거의 불가능한 것이고, 따라서 대학에 대한 政府의 간여와 통제를 완전히 배제하는 것도 불가능한 것이다. 그러나 그것이 불가피하고 일반적인 경향이라 하더라도, 政府統制의 強化나 大學自律性의 弱화가 원칙적으로 選好되거나 방치되어서는 안될 것이다. 그러므로 중요한 것은 대학에 대한 政府의 간여와 통제가 다음과 같은 制限의 原則에 따라 적용되는 것이다.

첫째, 大學의 自律性은 최우선적으로 존중되어야 하고, 政府의 統制는 항상 例外的인 것으로 취급되어야 한다. 교육, 연구 그리고 봉사에 관한 궁극적인 發案權과 決定權은 大學에 귀속한다.

둘째, 大學은 한 政權이나 政黨의 政策意志로부터 완전히 獨立되어야 한다.

세째, 政府가 대학에 간여하거나 통제하는 것이 불가피하게 요구되는 경우에도 될 수 있으면 직접적인 간여와 통제를 회피하고, 大學教育協議會 등을 통한 간접적인 간여와 통제를 시도한다. 대학 사이의 調整은 원칙적으로 政府가 직접 수행하지 않는다.

네째, 政府의 직접적인 간여나 통제가 불가피한 경우에도, 그것이 實質的이고 具體的인 政策을 통하여 적용되어서는 않된다. 그것은 勸告의 基準, 一般의 指針, 節次的 規程, 또는 實質的인 內容이 아닌 前提와 假定 등을 포함하는 基本政策으로 적용되어야 한다.

다섯째, 執行의 性格을 띤 管理統制는 어떤 경우에도 금지되어야 한다.

여섯째, 政府의 재정지원은 원칙적으로 大學教育協議會를 통하여 간접적으로 한다.

#### Ⅳ. 맺는 글

大學行政管理의 本質과 大學의 自律性이란 觀點에서, 이 글은 政府의 간여와 통제를 위한 制限의 原則을 제안하였다. 그것을 실제의 大學行政에 적용하여 大學, 文教部 그리고 大學教育協議會가 機能과 業務를 再分配하는 것은 不可能한 것이 아니다. 문교부는 大學設立의 認可, 學位課程設置의 認可, 學生定員의 承認, 入學資格基準의 設定, 教授任用資格基準의 設定, 大學豫算編成과 執行을 위한 一般의 指針의 作成 등만을 담당하고, 다른 기능과 업무는 大學과 大學教育協議會로 넘겨주는 것이 가능하고 또 바람직하다.

이 경우에 大學行政管理의 自律性和 合理性은 크게 높아질 것이며, 文教部는 大學管理의 혼란과 부담으로부터 벗어날 수 없을 것이다. 그리고 大學教育協議會는 명확한 自己機能과 役割을 定立할 수 있을 것이다.

그러나 이것이 실제로 이루어지려면, 먼저 合理的이고 自律的인 大學行政管理가 存在하여야 한다. 이 조건이 충족되기 전에는 大學行政管理의 自律性은 결코 확보될 수 없는 것이다. 그러므로 가장 중요한 것은 大學行政管理의 本質과 意義에 대한 大學의 올바른 認識과 이것을 근거로 하여 大學行政管理를 획기적으로 개선하려는 大學의 意志이다. \*