

# 大學에서의 意思決定 參與의 범위와 한계

李 亨 行  
(延世大 教育學科)

이 글에서는 大學에서의 合理的인 意思決定 參與의 범위와 한계를 모색하기 위해 諸般 意思決定 模型을 소개하고 있다. 필자는 이 모델들 중 어느 한 가지만으로는 복잡한 현대 대학의 意思決定 상황을 효과적으로 설명하기 어려우므로 대학에서의 의사 결정 事象에 따라 狀況依存的 接近을 시도해야 할 것을 제안하고 있다.

## 1. 大學 組織의 特性

현대 사회는 조직 사회이다. 우리는 조직 속에서 태어나고 조직에 의해 교육되며 조직을 위하여 일하는 데 거의 모든 생애를 보낸다. 이와 같이 인간은 누구나 어떤 형태로든지 조직 생활을 하고 있으며 조직에 영향을 주고 받으며 살아 가고 있다.

조직은 그 다양성에 있어서 거의 무한하다. 조직이 봉사해야 하는 고객이 다르고 조직이 활용하는 기술도 다르다. 조직은 각기 다른 기능인을 고용하고 각기 다른 의사 결정 구조와 협력 체제를 가지고 있으며, 외부 환경과도 각각 다른 형태의 관계를 맺고 있다. 물론 다양한 조직들 속에서 공통적인 要素를 찾아 볼 수 없는 것은 아니지만 어떠한 두 조직도 설사 그 두 조직이 같은 範疇에 속한다고 하더라도 같을 수는

없다는 것이다.

현대 대학은 매우 복잡한 복합 조직이다. 대학도 다른 조직과 마찬가지로 目標가 있고, 계층적인 조직과 구조를 가지고 있으며 특수한 임무를 수행하는 행정 직원들이 있고, 대학의 정책을 수립하는 의사 결정 과정과 일상 업무를 다루는 관료적 행정 체계를 가지고 있다. 그러나 대학이라는 조직은 그 의사 결정 과정에 영향을 미치는 중요하고도 독특한 다음과 같은 특성을 지니고 있다.

첫째는 目標의 模糊性(goal ambiguity)이다. 대부분의 조직은 目標指向的이며 그 목표를 달성하기 위한 意思決定 構造를 가지고 있다. 정부 기관이나 기업체는 추구하는 목표가 분명한 데 비해, 대학은 모호하고도 불확실한 목표를 갖고 있으며, 게다가 고도의 불확실성과 갈등에 대처하기 위한 의사 결정 과정을 수립하지 않음

면 안 된다.

대학의 목표가 무엇이나는 질문은 가능한 대답이 다양하기 때문에 간단히 대답하기 어려운 문제이다. 그러나 일반적으로 教授, 研究, 社會奉仕를 비롯하여 시설의 관리, 기술의 지원, 사회 문제의 해결 등을 들 수 있다. 또 이러한 목표들은 따로 떼어서 생각할 수 없도록 서로 얽혀져 있을 뿐만 아니라 때로는 목표들 간에 경합 상태를 나타내기도 한다. 또한 대학은 현재의 목표가 불명확하고 새로운 목표를 계속 수용해 나가야 하기 때문에 단일한 목표를 갖는 경우를 상정하기가 어렵다. 이와 같은 대학 목표의 모호성·경합성·다양성은 대학 조직의 주요 특징 중의 하나이다.

둘째로 顧客에 대한 奉仕(client service)이다. 학교, 병원, 복지 기관과 같이 대학 조직은 人間을 다루는(people-processing) 기관이다. 특수한 욕구를 갖는 고객은 환경으로부터 대학 조직에 流入되고, 대학은 그들과 상호 작용하여 보다 큰 社會로 내보낸다. 고객의 요구는 대학의 의사 결정 과정에 있어서 중요한 投入要因으로 작용하게 된다. 비록 힘 없는 아동과 같은 고객 까지도 대학 운영에 영향을 줄 수 있는 학부모와 같은 보호자를 갖고 있다. 물론 고객은 대학에 대해 그들 자신의 힘으로 여러 가지 요구를 할 수도 있다.

셋째로 技術上의 問題(problematic technology)이다. 대학은 다양하고 복잡한 욕구를 지닌 고객들에게 봉사해야 하기 때문에 종종 技術上의 문제를 갖게 된다. 공장 조직은 분업화되고 일상적인 특수한 기술을 개발하는 데 반하여, 人間을 다루는 대학 조직은 단순한 기술을 구사하고 개발하는 것이 쉽지 않다. 고객에 대한 봉사는 목표의 달성이 어렵고, 그 결과를 단기적인 안목으로 평가하기는 더욱 어려운 것이다.

네째로 專門性(professionalism)이다. 대학이 목표가 불분명하고 그 봉사 활동이 고객 중심이며 기술상의 문제를 지니고 있다면 대학 조직은 어떻게 운영되어야 하는가? 대부분의 대학은 전문적으로 훈련받은 專門家를 고용함으로써 이와 같은 문제들을 해결하려고 한다. 병원은 의사와 간호원을 필요로 하고 사회 복지 기관은

사회사업가를 고용하며 공립학교가 교사를 채용 하듯이 대학은 教授要員을 임용한다. 이들 전문가들은 복잡하고 때로는 예측하기 어려운 고객의 문제를 다루는 광범한 기술을 사용한다. 복잡한 과업을 일상적인 절차로 세분하는 대신에 전문적인 활동은 광범한 분야의 과업들이 단일 전문 직원에 의해 수행될 것을 요구하고 있다. 따라서 대학은 분화된 전문 직원을 갖고 있으며, 이는 전공 분야별로 구분되는 專門家集團으로 구성된다.

끝으로 대학 조직이 갖는 특성은 環境의 脆弱性(environmental vulnerability)을 들 수 있다. 대부분의 조직은 어느 정도까지는 사회 환경과 상호 작용하고 있다. 비록 완전히 自主的인 조직은 없다 하더라도 어떤 조직은 다른 조직에 비해 훨씬 더 많은 행동의 자유를 갖고 있다. 환경에 대해서 조직이 갖고 있는 自律性의 정도는 조직이 어떻게 관리될 것인가를 결정하는 주요 요인이 된다.

대학은 獨立과 束縛을 양극단으로 하는 연속선 상의 중간 지점 어디에 위치한다. 많은 경우에 대학은 환경으로부터 떨어져 있으나, 최근에 강력한 외부 세력이 대학에 영향을 미치고 있다.

이와 같은 환경적 압력은 대학의 의사 결정 구조와 과정에 어떠한 영향을 주는가? 전문 조직이 외부 환경의 압력으로부터 보호될 때 전문적 가치관이나 기준이 組織의 特性을 형성하는데 지배적인 역할을 하게 된다. 반면 강력한 외부의 압력이 대학에 가해질 때 專門家에 의한 自律的 運營은 심각하게 위협을 받게 된다. 그 결과 교수들과 행정가들은 교육 목표, 교육 과정 및 대학의 일상 운영에 대한 통제 기능을 잃게 되고, 비록 대학이 환경에 의하여 전적으로 좌우되지 않는다 할지라도 교수들과 행정가들은 서서히 그들의 설 땅을 잃게 될 것이다. 이와 같이 대학이 안고 있는 환경의 취약성이 증가함에 따라 대학은 의사 결정 구조와 과정에 큰 변화를 겪게 된다.

이상에서 언급한 바와 같이 大學의 組織的 特性을 요약하면 다음과 같다. ① 대학은 서로 경합 관계에 있는 모호한 목표를 갖고 있다. ② 대학은 의사 결정 과정에서 자신의 요구를 주장

하는 고객에 대한 봉사를 특징으로 한다. ③ 대학은 技術上의 문제를 갖고 있다. 그것은 고객에게 봉사하기 위하여 대학의 기술이 고객 개인의 필요성에 충족될 수 있어야 하기 때문이다. ④ 대학은 그 구성원들이 의사 결정 과정에 상당한 統制를 가하는 전문 조직이다. ⑤ 대학은 강력한 외부 세력이 존재하는 환경에 대해서 더욱 더 脆弱性을 띠어가고 있다. 이러한 특징들은 대학의 의사 결정 구조와 과정에 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문에 대학의 구성원들은 각별히 이를 유념할 필요가 있다.

## 2. 大學의 意思決定 模型

대학의 의사 결정 모형으로 관료제 모형(bureaucratic model)을 주장하는 학자들이 있다. 이들은 Max Weber의 합리적·합법적인 권한에 기초를 둔 관료제의 특징으로 추상적인 법규의 지배, 계서적 구조, 전문화된 전임 직원, 조직이 직접 지급하는 報酬, 공과 私의 엄격한 구별, 문서주의 등을 들며, 관료제는 특정한 목적을 달성하기 위해 의도적으로 입안된 手段 또는 道具이기 때문에 合理的이고 권한이 법규와 절차의 체계를 통하여 행사되기 때문에 合法的이라는 것이다.

대학 조직 속에서 볼 수 있는 관료제적 要素를 H.H. Stroup는 ① 능력이 任命의 基準, ② 보직자는 選任이 아닌 任命, ③ 봉급의 일정한 지급 방식에 의한 지급, ④ 직위의 인정과 존중, ⑤ 經歷至上主義, ⑥ 생활 방식이 조직 중심, ⑦ 임용 계약에 의한 직위의 안전, ⑧ 개인 재산과 조직 재산의 구분 등을 들었다. 이외에도 대학은 사회의 다른 관료제 조직과 같이 정부로부터 認可를 받아 설립된 複合組合이다. 대학은 部署間의 관계를 규정하고 있는 일련의 법규의 지배 하에 활동한다. 즉 이사회 定款, 대학 학칙, 교수회 회칙, 교수평의회 내규, 도서관 규정, 예산 지침 등이 있다. 또 대학은 공식적인 의사 소통 통로가 있어서 상위자는 하위자에게 권한을 행사하게 된다. 이 권한 관계는 다른 조직에 비하면 약한 것이긴 해도 존재하는 것임에는 틀림 없고 존재하는 한 존중되어야 한다는 것이다.

대학을 관료제적 입장에서 논의했던 P.M. Blau는 대학이 다른 어떤 企業組織 못지않은 生産組織이라고 보고, 대학이 생산 조직인 한 그 산출물을 조직하고 조정하기 위한 명백한 過程과 節次가 필요하다고 주장했다. Blau는 대학 조직 속에서 관료제적 특징을 부서와 학과간의 공식적인 분업, 행정적 계서제와 사무 기구의 實存에서 발견하였다. 그러나 대학에서 교수들의 과업은 직접적으로 감독되지 않으며 대학 업무를 관장하는 세부적인 운영 지침들이 미비하기 때문에 대학은 다른 관료제 조직과는 구별되어야 한다는 점을 인정하였다. 그러면서도 대학 조직과 정부 조직은 관료제라는 視角에서 볼 때 대등한 조직임을 거듭 강조하였다. Blau는 대학에서 교수들의 전문적인 권한과 행정가들의 행정적인 권한을 구분하고, 양자가 意思決定에 미칠 수 있는 영향력의 분배는 그들 각각의 권한이 대학 업무를 지배하는 정도에 의해 결정되어야 한다고 주장하였다. Blau는 관료제의 경직성이나 규율은 대학의 學問精神과는 양립될 수 없는 것이기 때문에 대학을 관료제화(bureaucratization)하려는 위협은 저지되어야 하며, 교수들이 이에 저항해야 할 사람들이라고 하였다.

이상과 같은 Stroup와 Blau의 지적에서 볼 때, 대학은 분명히 관료제적 要素를 내포하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 대학의 의사 결정이 관료제적 규칙과 절차에 의해 이루어진다고 주장하는 관료제 모형은 대학 의사 결정의 구조를 밝혀 주는 이론 모형으로 인정될 수 있을 것이다.

그러나 대학에서 실제로 이루어지는 의사 결정에 주목해 볼 때, 관료제 모형으로 대학을 설명하기에는 훨씬 미흡함을 지적하지 않을 수 없다. 관료제 모형은 합법적인 權力인 權限에 관해서는 많은 설명을 하고 있지만, 大衆의 힘이나 專門家의 영향력과 같은 무합법적(nonlegitimate)인 세력에 기초한 권력에 대해서는 언급이 없다. 관료제 모형은 공식 구조에 관해서는 상세한 설명을 하고 있으면서도 그 構造에 力動性을 부여하는 과정에 관해서는 설명이 부족하다. 또 특정한 시점의 공식 구조는 잘 다루고 있으면서도 조직이 시간의 흐름에 따라 어떻게

달라져야 하는지에 관해서는 말이 없다. 또 관료제 모형은 政策形成 과정을 간과하고 있다. 즉 관료제 모형은 정책의 집행에만 몰두하고 있을 뿐 그 정책의 樹立過程은 매우 소홀히 다루고 있다. 마지막으로 이 모형은 대학 조직내의 關聯集團 상호간의 투쟁과 같은 정치적인 문제들을 무시하고 있다.

J.J. Corson은 1960년에 대학 조직의 二元性(dualism)을 지적하면서 대학의 의사 결정 모형으로 이원 조직 모형(dual-organization model)을 제시하였다. Corson은 대학이 두 영역, 즉 學事業務와 行政業務로 나뉘어 운영되고 있음을 발견하고, 학사 업무에 관한 의사 결정은 교수회에 의해서 이루어지나 행정 업무에 관한 결정은 총장과 이사회가 한다고 했다. Corson은 學習過程과 學習環境 간의 차이점에 주목했던 것 같다. 학습 과정은 교수와 학생간의 상호 작용으로 이루어지며 교실과 실험실에서 쌓은 그들의 경험에 의해서 강화된다. 바로 이와 같은 학습 과정이 대학 기능의 本質을 구성하고 있기 때문에 교수회에 의한 의사 결정의 특별한 영역이 된다는 것이다. 그러나 조직화된 기업으로 볼 수 있는 대학은 학습 과정을 지원하고 조성하기 위한 학습 환경을 필요로 하며, 바로 이와 같은 학습 환경에 관한 의사 결정을 대학 행정 당국과 이사회가 하게 된다는 것이다.

대학 운영의 이원 조직 모형은 1960년 이전까지는 많은 대학들 속에서 발견할 수 있었고, 또 몇몇 대학 총장들의 자서전적 著書에서도 지지되었다. 그러나 1960년대 중반부터 일기 시작한 대학가의 學生騷擾는 이 모형에 대해 심각한 도전을 해왔다. 사실 1960년대 초반만 해도 사람들은 학생들을 가리켜 무관심한 세대, 體制속에 들어맞는 졸업생들, 중립주의자들이라고 불렀다. 그러나 1960년대 후반으로 접어들면서 무관심은 행동주의로, 체제 지지자들은 반체제 운동가로, 중립주의자들은 새 과격파로 변하였다. 과격한 학생 운동은 학원 질서를 파괴하였고 심지어 어떤 학생들은 대학을 사회를 공격하기 위한 要塞로 만들려고 했다. 이러한 상황에서 학생 지도에 대한 책임 문제와 대학의 규율과 질서 유지가 행정적으로 처리되어야 할 것

인가 혹은 교수들에 의해 처리되어야 할 것인가 하는 문제가 제기되었다. 학칙의 시행과 대학의 질서 유지는 교수와 대학 행정 당국 모두의 주된 관심 영역일 뿐만 아니라 책임 영역이 아닐 수 없다. 즉 Corson의 이원 조직 모형은 각각의 의사 결정 문제에 대한 관할권을 명백히 규정할 수 없다는 점에서 한계를 드러낼 수밖에 없었다.

1975년 Corson은 개정판을 내면서 15년 전 초판에서 제시했던 이원 조직 모형을 포기하고 대학이 學問共同體로 정립될 수 있는 기구들이 개발되어야 한다고 주장하면서 대학 사회 구성원들의 代議機構로 대학평의회(university senate), 교수평의회(faculty senate), 학생 대의 기구 등의 설치를 주장하였다.

J.D. Millett는 1962년에 Corson의 이원 조직 모형에 대해서 학문 공동체 모형(academic community model)을 제시하였다. Millett는 대학이 기업체·정부 기관·교회·자선 단체 조직과는 전혀 다른 생산 조직임을 강조하면서 대학 조직의 특징을 서로 다른 역할을 수행하는 서로 다른 집단들이 결합된 것이라고 하였다. 그는 이 집단을 교수회·학생회·동창회 그리고 이사회를 포함한 대학 행정 당국이라고 하면서 이 집단들 간의 관계는 階序의 權力關係가 아니라 역동적인 의견 일치를 통한 學問共同體 혹은 공동 관심체의 관계라고 주장하였다.

Millett는 대학 이사회를 대학 행정 당국에 포함시키고 대학 이사회의 合法的인 優位를 시종 견지하면서 동창회를 대학 조직의 한 구성원으로 본 것이 특이하다. 비록 대학 조직을 이루는 구성원들이 수행하는 역할은 각각 다를지라도 그들 모두가 공유하고 있는 중요한 관심은 대학의 福祉와 생존 능력(viability)이다. Millett는 대학의 의사 결정은 각 집단들 간의 역동적인 상호 작용 과정에 의해 합의에 도달함으로써 바람직한 결정을 하게 된다고 주장하였다. Millett는 이 책을 쓰면서, '60년대 중반부터 학생 소요가 일어날 것을 예견한 사람은 아니었지만, 학원 소요를 계기로 하여 대학 행정 당국은 汎大學的인 代議機構를 구성하고 교수와 학생을 참여시키게 되었다.

학문 공동체 모형을 주장하는 또다른 사람들은 대학이 이상적인 敎育의 過程으로 운영되어야 한다고 주장한다. 이들의 주장에 의하면 대학은 다시 학문하는 온전한 대학 사회로 되돌아와야 하며, 이를 위해 대학은 개별 학생들에게 좀더 많은 관심을 보이고 人情이 담긴(humane) 교육을 실시해야 한다는 것이다. 이런 주장의 선봉자는 Paul Goodman인데 그는 학생과 교수간에 보다 긴밀한 인간적인 접촉과 보다 적절한 과목의 개설 그리고 학생을 중심으로 한 더 많은 교육 개선이 이루어져야 한다고 주장한다.

그러나 학문 공동체 모형을 주장하는 사람들은 記述的인 것과 規範的인 것을 혼동하는 경향이 있다. 이들의 주장에서는 대학이 학문 공동체인 것인지(is) 혹은 학문 공동체이어야 하는 것인지(ought to be)가 불분명하다. 만약 현대 대학이 학문 공동체라고 한다면 이들은 대학의 현실을 잘못 보고 있는 것이다. 현대의 다기능 종합대학은 그 규모나 복잡성으로 볼 때 학문 공동체일 수는 없다. 만약에 학문 공동체이어야 한다고 주장한다면 이는 오늘날의 대학을 改革하기 위한 좋은 戰略이 될 수 있을지는 모르나 현대 대학의 의사 결정 과정과 구조를 이해하는 데에는 아무런 도움이 되지 않는다.

또 학문 공동체 모형을 주장하는 사람들은 葛藤問題를 잘못 다루고 있다. Millett가 역동적인 意見一致를 강조하고 있지만, 그는 의견의 일치란 이해 관계를 달리하는 개인과 집단들이 오랜 기간 동안 투쟁한 후에야 이루어지는 것이며, 많은 결정들은 단순한 의견의 일치가 아니라 하나의 결정은 타협과 설득의 과정을 통해서 어렵게 이루어진다는 사실을 간과하고 있다는 것이다.

M.D. Cohen과 J.G. March는 1974년에 대학 조직을 중앙의 조정이나 통제를 거의 받지 않는 체제로서 組織化된 無政府(organized anarchy) 모형으로 설명하였다. 대학은 조직화된 무정부 상태에서 대학내의 각 개인이 자율적인 의사 결정을 수행하는 존재로 인식된다. 교수들은 언제 무엇을 가르칠 것인가를 결정하고 학생들은 언제 무엇을 배울 것인가를 결정하는데 거기에는 어떠한 조정이나 통제도 존재하지 않는다

는 것이다. 대학의 資源은 어떤 특별한 목적에 따른 명백한 조정이나 언급이 없이 어떠한 과정이 이루어지더라도 배정된다. 따라서 대학의 결정은 대학 조직에 의해서 이루어진 결과이며, 이는 어느 누구에 의해 의도되거나 결정적으로 통제된 결과가 아닌 것이다.

組織化된 無政府模型은 잘 조직된 관료제 모형이나 합의제 중심의 학문 공동체 모형과는 근본적으로 다르다. 이 모형은 자유로운 구성원들이 중심적인 權力의 調整 없이 서로 다른 방향으로 나아갈 수 있게끔 허용하는 조직을 의미한다. 지도자들은 비교적 나약하고 조직의 결정은 개인적 활동에 의해서 이루어진다. 대학의 목표가 명확하지 않기 때문에 의사 결정은 자주 무의도적·무계획적인 결과로서 나타난다. 이와 같은 대학의 유동적인 상황에서 대학의 총장과 그외의 공식적 지도자들은 현재의 의사 결정 과정에 대한 촉매자로서 혹은 촉진자로서 작용하게 된다. 따라서 의사 결정은 수행되는 것이 아니라 저절로 발생하는 것이며 결정자들은 일시적인 해결 방식에서 다같이 우연히 대처하게 된다. 다시 말해서 결정자들은 문제와 선택에 대해 일시적이고도 미봉적인 해결 방식으로 처리한다는 것이다.

그럼에도 불구하고 組織化된 無政府模型은 여러 가지 측면에서 의외로 강하고 설득력이 있다. 이 모형은 불명확한 목표와 기술 및 환경상의 취약성이라는 대학 조직의 산만한 조직적 力動性의 風潮를 파악하는 데 도움을 준다. 또 이 모형은 의사 결정 과정에 관한 전통적인 形式性을 무시함으로써 우리들의 현재의 인식 상태에도 전하며 대학 조직이 보다 느슨하고 유동적인 성질의 조직이라는 것을 나타내고 있다. 이와 같은 이유로 이 조직화된 무정부 모형은 대학의 독특한 조직적 특성을 이해하기 위한 효과적인 道具로서 활용될 수 있을 것이다. 그러나 Cohen과 March는 대학의 의사 결정에 관한 기존의 모형들에 관한 연구를 하지 않았다. 이들은 조직 이론에 주목했다기보다는 총장의 指導性에 관심을 집중하였다. 더구나 대학 의사 결정의 과정과 구조에 관해서는 거의 언급이 없다. 따라서 조직화된 무정부 모형은 대학의 의사 결정을

설명하기 위한 이론 모형이기보다는 대학 조직의 특성을 이해하기 위한 한 아이디어에 불과하다고 볼 수 있다.

J.V. Baldridge는 1977년에 관료제 모형과 학문 공동체 모형을 거부하고 政治的 過程에 착안한 정치적 모형(political model)을 제시하였다. 일명 利害集團 葛藤模型으로도 불리우는 이 모형에서는 대학 조직을 구성하는 교수·학생·대학 행정 당국·이사회를 이해 관계 집단으로 보는 입장이다. 이들 각 이해 집단들은 대학이 수행해야 할 課業에 관해서 자기들 나름대로 명백한 관점을 가지고 있으며 자기들의 관점을 다른 집단들에게 강요하고 있다고 보았다. 또 대학은 대학 내부에서 유사한 위치에 있는 동일 집단 속에서도 다양한 이해 관심을 表出하는 개인들로 세분화 되었다는 것이다.

Baldridge는 利害葛藤을 권력 투쟁으로 보았기 때문에 이해 집단 간에는 일련의 妥協과 協商을 필요로 하며, 이런 과정을 통하여 대학은 효과적이면서도 지속적으로 기능을 발휘해 나갈 수 있다고 보았다. 대학 조직 내에서의 권력 투쟁과 협상 과정은 정치적 과정으로 가장 잘 기술될 수 있기 때문에 대학내의 의사 결정 구조와 과정은 정치적 모형으로 가장 잘 설명될 수 있다고 하였다.

Baldridge의 정치적 모형을 이해하기 위하여 이 모형이 깔고 있는 기본 가정을 들면 다음과 같다. ① 역동적인 조직 속에서의 葛藤은 자연스러운 것이고 정상적인 것이기 때문에 대학 사회를 瓦解시키지는 않는다. ② 대학은 다수의 권력 진영(power blocs)과 이해 관계 집단으로 나뉜다. 이들이 자기들의 가치와 목표를 政策에 크게 반영될 수 있도록 정책 형성 과정에 영향력을 행사하는 것은 당연한 현상이다. ③ 다른 조직에서와 같이 대학내에서도 소수의 政治精銳集團들이 대부분의 중요한 결정을 하게 된다. 그렇다고 해서 한 정예 집단이 모든 결정을 하는 것이 아니고 決定權은 서로 다른 결정을 할 수 있는 서로 다른 정예 집단들에게 분할되어 있다. ④ 대학이 소수의 정치 정예 집단들에 의해서 관장되어 있으나 일반 사회가 그렇듯이 대학 안에서 민주주의적 경향을 견지하고 있다. 따라서

젊은 교수들은 물론 학생들에게도 대학의 의사 결정 과정에 發言權을 요구하게 되었고 또 사실상 주어지고 있다. ⑤ 합법적인 권력은 이 권력에 도전하고 있는 압력 단체에 의해서 크게 제약 받게 된다. 따라서 대학의 의사 결정은 서로 경합 관계에 있는 이해 관계 집단들 간에 타협과 협상을 통하여 이루어져야 한다. ⑥ 學外勢力들도 대학에 상당한 압력을 행사한다. 학내 집단들이 학외 세력을 무시한 채 眞空 속에서 정책을 만들 수는 없기 때문이다.

사실상 오늘날 대학에서 일어나고 있는 力動的인 過程을 살펴 볼 때 거기에는 경직된 관료제의 면모도 찾아 볼 수 없고, 그렇다고 평온한 가운데 의견 일치로 지향하는 학문 공동체적인 모습도 발견되지 않는다. 오히려 이와는 반대로 학생들의 소요는 대학을 마비시키고 있고 교수들은 敎權과 학문의 자유를 수호한다면서 교수평의회를 구성해 오고 있다. 직원들은 자신의 權益를 위하여 직원노조를 통해 더욱 好戰性을 드러내고 있다. 대학 행정 당국은 전통적으로 누려 왔던 직위를 固守하려고 안간힘을 쓰고 있으며, 대학에 이해 관계가 있는 학외 세력들도 대학을 장악해 보려고 호시탐탐 기회를 노리고 있다.

미국에서는 1960년대 중반 학원 소요가 계기가 되어 대학 구성원들 간의 전통적인 信賴와 受容에 관한 문제가 새삼스럽게 제기되면서 대학 내부에는 여러 이해 관계 집단들이 서로 얽혀 있어서 자기들의 이해 관심을 포출하기 위하여 갈등 양상을 빚고 있음을 확인하게 되었다. 이런 갈등과 혼란을 정치적 과정으로 설명해야 한다는 정치적 모형은 상당히 설득력 있는 대학의 의사 결정 모형으로 등장하게 되었다.

그러나 정치적 모형에서는 '利害關心'이라는 개념이 핵심을 이루고 있음에도 불구하고 이것에 대한 개념 규명이나 정확한 설명이 부족하다. 또 이해 관계 집단들 간에 정치적 협상을 해야 한다면 이 과정에 도움을 줄 수 있는 指導性의 구조와 과정에 대해서는 거의 주목하지 않았고, 또 대학 내부에서의 정치적 과정과 學外支援 간의 관계에 대해서 언급이 적었으며, 특히 대학이 생산 조직이라는 설명에는 훨씬 미진하였다.

또 대학에서 교수와 학생들의 행동은 지나치게

개 개별적이어서 공동의 집단 과정·집단 활동에 대해서는 거의 관심이 없기 때문에 이해관계 집단의 형성이 어렵다는 것이다. 대학에서 교수·학습 과정은 고도로 개별적일 뿐만 아니라 學問의 追求가 집단 활동이기보다는 개별적 활동이기 때문에 이런 환경 속에서는 정치적 협상이 이루어지기가 어렵고 사실상 이루어지지 않는다는 것이다. 대학의 본질적 과정은 非政治的이고, 의사 결정은 다수의 힘에 의해서 이루어지기보다는 합리적인 논의와 신중한 판단에 의해서 이루어지는 것이 대부분이다.

지금까지 대학의 의사 결정 모형으로 官僚制模型, 二元組織模型, 學問共同體模型, 組織化된 無政府模型 그리고 政治的 模型에 대하여 살펴보고 대학에서의 적용 가능성을 탐색하여 보았다. 각 모형들은 각기 특성과 장·단점을 갖고 대학 의사 결정 過程을 부분적으로 또는 전체적으로 분석·기술하고 있다. 각 모형들은 내용상 상당한 공통 요소가 있으며 관점에 있어서 비슷한 요인도 많이 발견할 수 있다. 그러나 이러한 여러 이론 모형들은 어느 한 가지만 가지고서는 복잡한 현대 대학의 의사 결정 상황을 효과적으로 설명할 수는 없다. 따라서 때로는 각기 독립된 의사 결정 모형으로 때로는 통합된 의사 결정 모형으로서 대학에서의 의사 결정의 주요 사안에 따라 부분적으로 또는 전체적으로 적용하여 대학의 의사 결정을 분석·기술하는 개념적 틀로 삼아 狀況依存的 接近을 시도해야 할 것이다.

### 3. 大學의 意思決定 參與의 範圍와 限界

대학의 의사 결정에는 가급적 많은 사람을 참여시켜야 하겠지만 필요한 결정 영역에, 적합한 사람을, 적절한 시기에, 알맞은 방법으로 참여시켜야 한다. 모든 결정에 모든 사람을 처음부터 끝까지 똑같은 방법으로 참여시킬 수는 없기 때문이다. 그렇다면 무엇을 결정하는 데 어떤 사람을 어느 시기에 무슨 방법으로 참여시킬 것인가?

이 물음에 답하는 데에는 W.K. Hoy와 C.G.

Miskel의 共同意思決定模型에 나오는 受容圈(zone of acceptance)의 개념에서 큰 도움을 받을 수 있다.

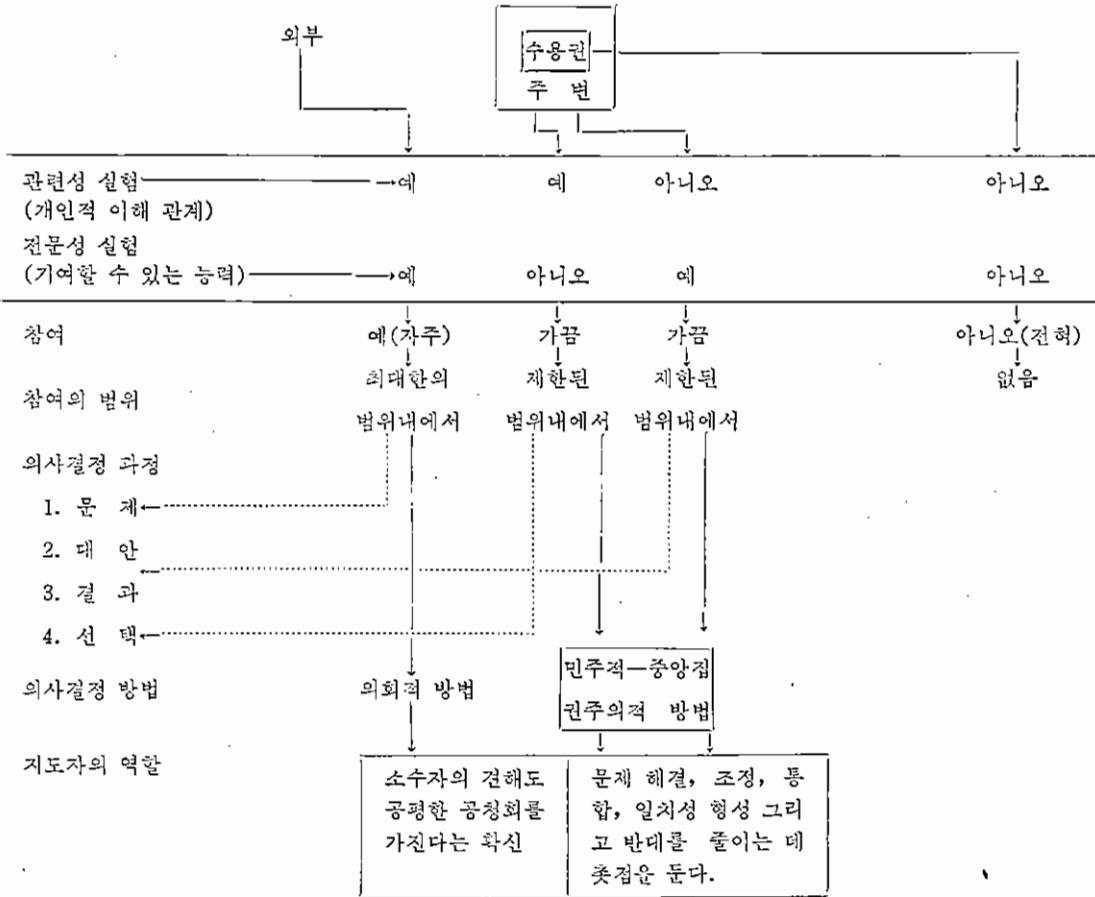
이 모형에 의하면 조직 구성원들은 행정가의 어떠한 지시에 무조건 순응하고 때로는 그의 요구를 받아들여야 하는 행동 영역이 있는데 이것이 곧 수용권이라는 것이다. 이러한 영역은 다른 사람들이 전혀 관심을 갖지 않기 때문에 無關心圈(zone of indifference)이라고도 한다. E.M. Bridges는 행정가들이 의사 결정에 조직 구성원들을 참여시키는 것이 구성원들의 수용권 내부에 있으면 그 참여 결정은 비효과적이지만, 구성원들을 참여시키는 것이 분명하게 구성원들의 수용권 외부에 있으면 그 참여 결정은 효과적이라고 주장하였다. 따라서 행정가들은 어떤 의사 결정이 구성원들의 수용권 내부에 속하고, 어떤 의사 결정이 수용권 외부에 속하는지를 결정하여야 한다. 수용권에 대한 操作的 概念은 이 문제에 대한 해결의 실마리를 제공해 주고 있다. Bridges는 구성원들의 수용권에 관련된 문제들을 규명하기 위한 두 가지의 실험을 제안하고 있는데 關聯性的 實驗(the test of relevance)과 專門性的 實驗(the test of expertise)이 그것들이다.

관련성의 실험은 의사 결정에 구성원들이 높은 개인적 利害關係를 가지고 있느냐는 물음에 해당된다. 만약 구성원들이 높은 개인적 이해 관계를 가지고 있다면 참여에 대한 그들의 관심은 일반적으로 큰 것이고, 만약에 그들이 개인적 이해 관계를 가지고 있지 않다면 그 구성원들은 행정가의 지시를 잘 받아들일 것이라는 것이다.

전문성의 실험은 문제의 해결이나 규명에 공헌할 수 있는 구성원들의 專門知識과 能力範圍를 말하는 것이다. 구성원들은 의미 있는 기여를 할 수 있는 지식과 능력을 가지고 있는가라는 물음에 대해서 구성원들의 경험 범위 밖의 의사 결정과 능력 범위 밖의 의사 결정에 대한 구성원들의 참여는 구성원들에게 불필요한 좌절감을 주는 원인이 되는 것이다.

따라서 만약 구성원들이 의사 결정에 대해서 개인적 이해 관계(고도의 관련성)를 가지고 있고, 또한 유용한 공헌을 할 수 있는 전문 지식

〈표 1〉 共同意思決定模型



을 가지고 있다면(고도의 전문성) 그 의사 결정은 구성원들의 수용권 외부에 속하며 구성원들은 이 의사 결정 과정에 꼭 참여해야 한다. 반면에 어떤 결정에 대해서 관련성도 없고 그것이 그들의 능력 범위 밖에 속한다면, 그 의사 결정은 분명히 구성원들의 수용권 내부에 속하게 되므로 참여는 피해야 할 것이다. 다시 말해서 의사 결정에 개인적 이해 관계가 있느냐 또 그 의사 결정의 문제에 대하여 전문적 지식이 있느냐에 따라 구성원들을 참여시켜야 하고 의사 결정에 참여시키는 참여 범위와 의사 결정의 과정과 방법이 달라져야 한다는 것이 공동 의사 결정 모형(shared decision-making model)의 요점이다.

즉, 의사 결정을 하려는 문제가 수용권 외부에 있는 문제로서 개인적 이해 관계도 있고 전

문적 지식도 있으면 반드시 참여시켜야 할 뿐만 아니라 참여 범위도 최대한 넓히고 의사 결정 과정에서도 문제 확인 단계에서부터 참여시키되 의사 결정 방법은 議會民主主義式 方法이어야 한다. 또 의사 결정을 하려는 문제가 수용권 주변의 문제로서 개인적인 이해 관계는 있으나 전문적 지식이 없는 경우에는 가끔 제한된 범위에서, 의사 결정 과정에서는 최종 선택 단계에서 참여시키되 의사 결정 방법은 민주적-중앙집권주의적 결정 방식이어야 한다. 또 의사 결정을 하려는 문제가 수용권 주변의 문제로서 개인적인 이해 관계는 없으나 전문적인 지식이 있는 경우에도 가끔 제한된 범위에서 참여시키고 의사 결정 과정에서는 대안 모색과 결과 예측 단계에서 참여시키되 의사 결정 방법은 민주적-중앙집권주의적 결정 방식이어야 한다. 또 의사 결정을 하려



는 문제가 수용권 내부에 있는 문제로서 개인적 이해 관계도 없고 전문적 지식도 없으면 참여시킬 필요가 없다.

이상에서 설명한 조직 구성원의 수용권 概念에 따른 공동 의사 결정의 過程과 그 참여의 범위 및 방법을 도식화하면 앞의 <표 1>과 같다.

이 모형에서는 우선 각 집단의 참여 범위를 명확히 해야 한다. 예를 들면 理事會가 당연히 결정해야 할 영역을 認定하고 이들이 결정한 사항을 당연한 것으로 받아들이는 영역을 設定하는 것이다. 이러한 영역을 수용권이라고 하였다. 이 수용권 안에 들어가는 문제에 대해서는 敎授나 學生, 직원을 참여시킬 필요가 없다. 그런데 현재 우리나라에서는 각 집단의 고유 영역, 즉 受容圈을 인정하지 않고 모든 영역에 참여하려는 실정이다. 예를 들면 總長任命이나 豫算審議는 이사회에의 고유한 권한 영역임에도 불구하고 현재는 이런 문제에 대해서도 모든 집단이 다 참여하고 싶어한다. 여기에는 몇 가지 원인이 있을 수 있다. 첫째, 과거에 理事會가 이 고유 권한을 제대로 행사하지 못하고 조직 구성원의 기대에 너무나 어긋난 결정을 했었기 때문이다. 둘째, 모든 영역에서 조직 구성원을 너무나 참여시키지 않았기 때문이다. 이에 대한 반작용 현상이 固有領域, 受容圈, 無關心圈을 무시하고 다른 영역에까지 참여하고자 하는 현상으로 나타난 것이다. 이제 각 집단의 수용권을 인정하고 집단간에 이 영역에 대하여 合意를 보아야 할 것이다.

수용권 외부의 문제에 대하여는 구성원들을 꼭 참여시켜야 한다. 왜냐하면 구성원들이 상부 또는 다른 사람의 결정을 수용하지 않는 영역이며 또 무관심권이 아니라 관심권이기 때문이다. 예를 들면 學問關聯 문제, 敎授의 人事問題는 교수들의 관심권이며, 학생의 獎學福祉 문제 등은 학생들의 관심권으로 다른 사람의 결정에 무조건 수용하지 않는 수용권 밖의 문제이기 때문에 각각 교수와 학생을 참여시켜야 한다.

受容圈 周邊의 문제에 대하여는 구성원의 이해 관계가 있는지 그리고 결정하려고 하는 문제에 대하여 구성원이 전문성을 갖고 있는지의 여부를 알아보고 나서 '가끔' 참여시켜야 한다.

그러면 좀 더 구체적으로 들어가 구성원을 참여시키되 언제부터 참여시킬 것인가? 의사 결정의 過程을 문제를 명확히 밝히는 문제의 定義 단계, 문제 해결의 代案摸索 단계, 각 대안을 선택했을 경우 그 결과에 대한 豫想 단계, 마지막 選擇의 단계로 볼 때 이 중에서 적절한 시기를 택하여 의사 결정에 참여시켜야 한다.

의사 결정 방법도 조직 구성원과 행정 책임자가 똑같이 한 표를 던지는 의회 민주주의식 방법과 민주적인 상황에서 조직 구성원의 의견을 충분히 듣고 나서 최고 책임자가 최종적인 결정을 하고 이 결정에 대하여 책임지는 民主的—中央集權主義的 방법이 있을 수 있다.

수용권의 內·外·周邊, 개인적 이해 관계 有·無, 전문적 지식의 유·무에 따라 참여 정도, 참여 범위, 참여 시기 그리고 참여 방법을 제시하면 다음과 같다.

① 교수들에게 교수 자신의 身分이나 學問上에 관한 문제는 수용권 외부에 속하는 문제로서 개인적 이해 관계가 있을 뿐만 아니라 그 결정에 대한 전문성도 있기 때문에 교수들은 그 결정의 처음 단계에서부터(참여 시기) 최대한(참여 범위)으로 반드시(참여 정도) 참여하되 똑같이 한 표를 행사하는 의회민주주의식 方法(참여 방법)을 택해야 한다.

② 교수들에게 학생 상벌에 관한 문제는 수용권 주변의 문제로서 개인적 이해 관계는 별로 없으나 학생 상벌의 基準에 관한 전문성이 인정되기 때문에 교수들은 代案摸索과 대안별 결과 예측 단계에서부터 제한된 범위에서 가끔 참여하되 참여 방법은 민주적—중앙집권적 방식을 택해야 한다.

③ 학생들에게 등록금 인상 결정에 관한 문제는 수용권 주변의 문제로서 개인적 이해 관계는 있으나 전문성을 缺했다고 보기 때문에 학생들은 대안의 최종 결정(선택) 단계에 가서 제한된 범위로 가끔 참여하되 참여 방법은 민주적—중앙집권적 방식을 택해야 한다.

④ 사립대학 理事들에게 總長候補者 가운데 한 사람을 총장으로 임명하는 문제는 수용권 내부에 관한 문제이기 때문에 다른 사람(집단)을 처음부터 참여시킬 필요가 없다.

여기에서 문제는 각 구성원(구성집단)별로 각자의 고유한 결정 영역에 합의를 보는 일이다. 다시 말하면 참여 영역을 어떻게 정할 것이냐 하는 일이다. 이 공동 의사 결정 모형은 의사 결정에 참여하는 사람들의 수용권 개념에 대한 모호성, 불가시성, 주관성 그리고 구성원의 이해 관계 및 전문성에 대한 판단 기준의 애매성이 문제로 지적될 수 있겠다.

#### 4. 맺는 말

오늘날 대학은 매우 복잡한 복합 조직이다. 대학 조직은 다른 대규모 조직들 속에서 발견할 수 있는 공통적인 요소를 가지고 있기도 하지만 다음과 같은 대학 조직 특유의 특징을 지니고 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 즉, 서로 엇물려 있는 모호한 목표, 자신의 요구를 강하게 주장할 수 있는 고객에 대한 봉사, 기술의 다양성과 불명확성, 고도의 전문성 요구, 대학 환경의 취약성 등을 들 수 있다. 이러한 특징들은 대학의 의사 결정 구조와 과정에 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문에 대학의 구성원들은 이를 각별히 유념할 필요가 있다.

대학의 의사 결정 모형으로는 관료제 모형, 이

원 조직 모형, 학문 공동체 모형, 조직화된 무정부 모형, 정치적 모형이 있다. 이러한 여러 이론 모형들은 어느 한 가지만 가지고서는 복잡한 현대 대학의 의사 결정 과정을 잘 설명할 수는 없다. 국가에 따라, 시대적인 상황에 따라 대학의 역사와 전통, 대학의 규모와 질적 수준, 대학 구성원의 특성 등 대학의 여건에 따라 그리고 결정하려고 하는 영역과 문제에 따라 적절한 모형을 적용해야 할 것이다. 결국 의사 결정에의 狀況依存的 接近을 시도해야 할 것으로 본다.

본고에서는 가능한 한 많은 대학 구성원들을 의사 결정 과정에 참여시키되 각 구성원의 참여 영역과 범위를 인정해야 한다는 입장에서 공동 의사 결정 모형을 제시하였다. 그러나 참여 범위를 넓힌다 하더라도 결정하려고 하는 영역과 문제의 성격에 따라 적합한 사람을 적절한 시기에 알맞은 방법으로 참여시켜야 한다. 대학의 의사 결정 과정에 참여시키는 것은 대학 구성원의 참여 욕구를 단순히 충족시켜 준다는 수단적 의미에서가 아니라 많은 사람들이 참여하여 集團 思考過程을 통한 공동 의사 결정으로 결정의 質을 높일 수 있다는 확고한 信念에 바탕을 두어야 한다고 본다. \*