

# 대학 행정 개혁 : 생존과 번영을 위한 선택

전 영 평

대구대 자치행정학과 교수



## 1. 대학 행정 개혁<sup>1)</sup>의 요인

**최** 근 들어 많은 대학에서 자기 대학의 자체적 행정 개혁 프로그램을 준비하고 추진하고 있다. 대학들의 이러한 자구 노력 내지는 발전 계획을 촉발시킨 요인은 여러 가지가 있겠으나, 크게 분류하면 그것은 ① 국제적인 교육 개방 압력과 ② 국내 대학들간의 생존 경쟁에의 돌입, 그리고 ③ 교육부의 경쟁지향적 대학정책의 추구로 정리 될 수 있을 것 같다.

먼저 국제적인 교육 개방 압력이란 우루과이 협

약 비준 이후에 몰아닥칠 교육 개방의 위협을 의미 하는 것으로서, 이는 특히 국내의 우수한 대학들로 하여금 외국 대학들에 비해 손색이 없는 능력을 갖춘 대학으로 변신하기 위한 대학 행정의 개혁을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다. 교육 개방의 양상이 어떻게 나타날지 아직까지는 불투명하지만 '잘 나가는 대학'과는 달리 이른바 2류 대학 이하의 대학에서는 아직까지 이에 대해 거의 속수무책으로 대응할 수밖에 없는 것이 현실이다.

국내 대학들간의 생존 경쟁은 최소한 인적 자원과 심각한 재정난 속에서 이미 시작되었으며, 앞으로는 더욱더 치열한 양상을 띠 것으로 보인다. 대학지원자 수의 절대적 감소 추세 하에 등록금만으로 재정을 꾸려가는 대다수의 대학들은 이제 대학

1) 이 글에서 대학행정이란 용어는 교육부의 대학행정을 말하는 것이 아니라 대학의 행정, 즉 각 대학들의 내부행정으로서의 대학행정을 의미한다는 점을 미리 밝혀둔다. 만일, 교육부의 대학행정을 말하고자 할 때에는 반드시 교육부의 대학행정이라고 서술할 것이다.

나름대로의 자구책을 강구하지 않으면 안 되는 상황에 도달하였으며, 이는 벌써 구체적인 대학 행정 개혁 움직임으로 나타나고 있다. 최근 들어 많은 대학들이 감축관리, 수익사업원의 모색, 총장들의 대학지원금 모집활동, 대학발전기금조성위원회의 설치, 산업체 유치, 각종 규정 및 학칙의 개정, 대학구조의 개편, 강의평가제 도입, 교수계약제 실시, 대학 행정 개혁 및 홍보위원회 설치 등을 통해 자기 대학의 관리체제와 학사운영체제를 적극적으로 혁신하는 것을 볼 수 있는데, 이는 대학이 앞으로 맞게 될 생존의 위기를 타개하기 위한 필사적인 노력의 표현인 것이다. 특히 재정이 취약하고 운영이 방만할 뿐만 아니라 교육여건에 있어서 여러 가지로 취약한 사립(지방)대학들에게 있어서 국립대학 또는 '잘 나가는 사립대학'의 막대한 기금모집과 좋은 인적 자원 확보 등은 한편으로는 소외감을 주는 소식이 되기도 하지만, 다른 한편으로는 맹렬한 자구노력을 부추기는 자극제가 되기도 한다.

교육부의 경쟁지향적 대학정책의 추구는 문민정부가 들어선 이후 특히 더 두드러지게 나타나고 있는데, 이는 스스로 잘해가는 대학에 대해서는 정부가 더 많은 지원을 하고, 잘 못해가는 대학에게는 더 이상 지원을 하지 않겠다는 것으로 요약된다. 교육부의 이러한 정책기조는 나름대로의 이유를 가지고 있겠지만, 현재로서는 다양한 대학들의 능력을 고려하지 않은 엘리트주의적 교육정책이라는 비난을 받고 있는 것이 사실이다. 그러나 이러한 교육부의 갑작스런 경쟁지향적 정책추구에 대한 대학들의 저항은 체계화되지 않고 있으며, 오히려 대학들은 교육부의 정책을 필연적 상황으로 받아들이고, 그러한 구도 속에서 자기 대학의 변신을 시도하려는 개혁 프로그램을 진행시키고 있는 것으로 보인다.

이상과 같은 세 가지 요인 중 어떤 것이 대학의 행정 개혁에 가장 큰 압력으로 작용하는지는 각 대학의 사정에 따라 달라진다. 그러나 한 가지 분명한 것은 정도의 차이는 있겠지만 이상의 세 가지 요인이 국내 모든 대학이 매우 민감하게 느끼고 있는 사안이라는 점과, 그들 자신의 힘으로 극복해야

할 어려운 난관이라는 점이다. 따라서 우리는 대학이 현재 부닥치고 있는 이 어려운 상황을 어떠한 방식으로 풀어나가야 하는가에 대해 논의해 볼 필요를 갖게 된다. 이미 많은 대학에서 대학 행정의 개혁이라는 해법으로 이 문제에 도전하고 있기는 하지만, 대학 행정의 개혁이 어떤 과제를 중심으로, 어떠한 의식적 변화와 과정을 통해 실행되어야 하는가에 대해 신중하게 논의한 일은 매우 적었던 것 같다. 이 글에서는 앞으로의 대학 행정 개혁이 어떤 주체들에 의해 어떤 분야에서, 어떠한 사고의 전환을 통해, 어떠한 방식으로 이루어져야 하는가를 다루고자 한다. 아울러 우리는 대학들이 벌이고 있는 행정 개혁의 노력이 과연 대학내부적, 대학외부적 장애물을 극복하고 대학발전의 성공으로 이어질 수 있는가를 검토하게 될 것이다. 그러나 이러한 논의는 무엇보다도 먼저 대학이라는 전문교육기관이 갖는 행정적 특이성을 이해한 후에 더욱 의미가 있게 될 것이다.

## 2. 대학 행정의 특이성

대학 행정의 개혁에 대한 본격적 논의에 앞서 우리가 먼저 이해하여야 할 점은 대학은 기업체나 정부와는 달리 2원화된 행정체제를 갖고 있다는 것이다. 즉, 대학에는 대학의 본질적 업무인 강의와 연구 등의 학사를 담당하는 교수중심의 행정체제가 존재하는 한편, 다른 한편으로는 대학의 관리와 학사업무를 지원하는 직원 중심의 행정체제가 존재하게 된다. 이렇게 2원화된 행정체제 내에서 총장은 양쪽 행정체제의 수장이 되며, 학장은 교수 중심 행정을 담당하고, 실처장들은 교수와 직원 양쪽을 관리하는 관리자의 입장에 놓이게 된다. 2원화된 행정체제는 고도의 전문성을 갖는 조직에서 흔히 나타나는데, 종합병원이 가진 의료진 중심의 행정체제와 의무관리직 중심의 행정체제가 이와 유사한 사례라고 할 수 있겠다.

결국 대학 행정의 개혁은 2원화된 행정체제 양

쪽을 대상으로 하여 전개되는 것으로 보아야 한다. 그러나 사립대학의 경우는 대학 행정의 개혁범위가 대학내부에만 한정된 것이 아니다. 왜냐하면 사립학교의 재단이 학사행정은 물론, 대학의 조직 및 관리에 이르기까지 막강한 의사결정권한을 행사하고 있기 때문이다. 심하게 말하면, 사립대학의 행정 개혁은 재단의 사전허가 없이는 거의 무의미하다고 말해도 과언이 아니다. 따라서 사립학교의 경우 대학 행정 개혁의 범위에 재단행정의 개혁까지도 포함시켜야만 한다. 최소한 재단이 대학 행정 개혁활동을 묵인해 줄 수는 있어야 한다는 전제하에서 행정 개혁에 대한 논의를 출발시켜야 한다.

### 3. 대학 행정 개혁의 주체 설정 문제 : 누가 개혁할 것인가

대학 행정을 개혁하기 위해서는 구성원들간의 합의를 통해 개혁의 주체<sup>2)</sup>를 설정할 필요가 있다. 최근 몇몇 대학에서 총장과 실처장 중심의 대학 행정 개혁이 추진되고 있으나, 대학구성원들의 민주적 의견수렴 부족과 지나친 의욕 및 독단으로 인하여 많은 문제를 노출시키고 있는 것을 볼 수 있다. 따라서 대학 행정 개혁의 효과적인 성공을 위해서는 누가 대학 행정을 개혁할 것인가에 합의를 얻는 과정이 필요하며, 반드시 이를 통해 대학 행정 개혁의 기본 골격이 짜여야 한다. 그러면 누가 대학 행정 개혁의 주체가 되어야 하는가. 알다시피 대학에는 재단, 총장, 교수협의회, 노동조합, 학생회 등 다양한 기관과 집단이 존재할 뿐만 아니라 동창회,

학부모 협의회 등 나름대로의 지분을 가지고 대학에 영향을 미치는 집단들이 존재한다. 사실 이들 기관이나 집단은 대학 행정의 개혁을 요구할 수 있는 당연한 권리가 있다고 보아야 한다. 또한 이들은 자신이 속한 집단의 문제점이 무엇인가를 누구보다도 잘 알기 때문에 이들을 배제하고서는 타당성있는 개혁이 어려워질 것이다. 이는 구성원들의 다양한 의견수렴과 아이디어 창출의 필요성, 대학 발전이라는 목표를 향한 대동적인 협동의 추구라는 관점에서 필요할 것이다. 그러므로 대학 행정 개혁의 주체는 이들의 대표로 구성된 대학 행정 개혁위원회 같은 추진체가 되어야 마땅하다고 본다. 그런데 막상 대학 행정 개혁위원회가 구성되더라도 행정 개혁을 분야별로 나누어 추진하여야 하기 때문에 실무 개혁팀이 따로 구성되어야 한다. 이 개혁팀의 구성은 대학의 사정에 따라 다르겠지만, 대학 행정 개혁위원회와 같이 다양한 구성원을 포함하는 실무팀이 되는 것이 바람직할 것이다.

### 4. 대학 행정 개혁의 대상, 차원, 수혜자

대학 행정 개혁의 궁극적인 목표는 대학의 발전 및 자생력 확보에 있지만 구체적으로 무엇을 대상으로 한, 어떤 형식의 개혁이며, 또 누구를 위한 개혁인가를 묻지 않고서는 개혁프로그램의 운영 자체가 모호해질 뿐만 아니라 개혁에 대한 참여를 효과적으로 이끌어 내기 힘들다. 따라서 개혁의 대상과 차원, 수혜자를 설정하고, 그에 관한 논의를 진

2) 이러한 대학 행정 개혁의 주체는 변화역군(change agent)과 같은 기능을 한다. W. G. Bennis에 따르면 변화역군이란 급변하는 환경에 봉착한 조직이 적응 및 생존을 하기 위해 의도된 변화를 이끌어가는 변화창조의 주역이라고 한다. 이미 수십 년 전부터 선진국에서는 복잡하고 침투력 강한 환경변화를 예견하고, 환경변화를 관리하기 위한 조직발전의 전략을 수립해 왔다. 그러나 우리나라의 조직들, 그 중에서도 대학이란 교육기관은 독자적 지위를 유지하면서 가장 변화저항적이며 무사안일적으로 행정을 해 온 것이 사실이다. 따라서 이미 수십 년간 지속되어온 타성적 행정을 극복하고 새로운 형태의 행정을 마련하는 일은 결코 쉬운 일이 될 수 없다. 이러한 상황에서 변화역군으로서 개혁의 주체(혹은 추진체)는 실로 혁명적 변화를 창조해야 하는 사명을 갖게 된다.

행하는 일이 필요하다.

이에 대한 논의를 위해 필자는 대학 행정 개혁의 대상을 크게 인간과 제도로 분류하고, 개혁의 차원을 소극적 개혁과 적극적 개혁으로 구분하여 이에 대해 설명하고자 한다(〈표 1〉 참조).

먼저 소극적 차원의 인적 개혁을 서술하면 다음과 같다. 인적 측면의 개혁대상은 무능하고 무사안일적이며, 비리를 저지른 행정직원, 교수, 재단관계자 등이 되어야 한다. 만일 문제가 되는 인적 청산 대상들이 대학에서 목소리를 계속 높이거나, 대학에 그대로 남아있게 될 경우에는 이들로 인하여 대학 행정 개혁은 유명무실해질 수밖에 없다. 대학 행정 개혁이라는 말을 대학 행정이라는 비인적 대상을 개혁하는 것으로 한정하자는 의견도 있을 수 있겠으나, 대학 행정을 움직이는 것은 결국 인간이기 때문에 인적 개혁이 없으서는 대학 행정 개혁이

〈표 1〉 대학 행정 개혁의 구분

대 구 분		개 혁 의 대 상	
개 혁 의 차 원	소 구 분	인 간	제 도
	소극적 개혁	소극적 인간개혁	소극적 제도개혁
	적극적 개혁	적극적 인간개혁	적극적 제도개혁

성공하기 힘들 것이라는 것은 매우 분명해진다. 소극적 차원의 제도개혁의 대상은 기존의 문제있는 제도인데, 이러한 제도들은 대학 구성원을 손쉽게 통제하거나, 회계 재정상의 비리를 감추기 위하여, 아니면 특징인을 이롭게 할 목적으로 만들어진 것이 대부분이다. 따라서 이러한 불합리한 제도들을 검토하여 조속히 개선하는 것이 행정 개혁의 출발점이 된다. 소극적인 행정 개혁은 과거의 문제점을 시정, 보완하는 데 그치게 됨으로써 개혁으로 인한 수혜가 창의적인 특징인들에게 귀속되는 것이 아니라, 다수에게 평등하게 분산된다는 문제점을 지니고 있다. 더욱 중요한 점은 인적 청산이나 불합리한 제도의 개선과 같은 소극적인 개혁은 앞으로 닥칠 미래의 위기에 대한 근원적인 대책이 되지 못한다는 것이다. 따라서 대학 행정 개혁의 적극적

인 측면에 대한 고려가 필요하다.

적극적인 측면의 행정 개혁은 말은 바 일을 열심히 하거나, 창의적인 노력을 하는 사람에게 보다 많은 혜택이 가도록 하고, 그렇지 않은 사람에게는 불이익이 가도록 함으로써 구성원이 의욕을 가지고 개혁에 동참하도록 한다는 점에서 소극적인 행정 개혁과 차이가 있다. 예를 들면, 교수의 경우 많은 연구성과와 질 높은 강의를 한 사람에게 보다 많은 혜택이 돌아가게 함으로써 다른 교수들의 모방적 학습 내지는 노력을 이끌어 내도록 하는 일이 필요하다. 과거에는 연구와 강의는 대충 한 채, 대학본부에나 얼씬거리는 사람에게 보다 많은 혜택이 돌아간 것이 사실이었고, 이 과정에서 많은 교수들이 의욕 상실증에 걸려왔던 것이 사실이다. 또한 이러한 현상은 행정직원들의 경우에도 마찬가지여서 행정직원의 사기저하와 나태, 무사안일을 초래한 요인이기도 하였다. 따라서 앞으로의 대학 행정 개혁의 기본방향은 반드시 악화와 양화를 구분하여 차별적 보상과 처벌을 하는 쪽으로 진행되어야 한다.

적극적 행정 개혁은 제도적인 측면에서는 과거 제도의 보완이 아닌, 대학의 미래발전을 위한 투자 계획, 인력 및 인사계획, 조직개편, 홍보계획을 포함하는 창의적이며 전략적인 기획이 핵심이다. 기존의 대학 행정은 교육부의 지시와 재단의 요구에 따라 그때 그때를 넘기는 순응행정에 지나지 않았으나, 앞으로의 대학 행정은 환경을 자신에게 유리하게 만들고 환경으로부터 필요한 자원과 정보, 지원을 만들어가는 적극적이고 능동적인 차원의 개혁을 하여야 한다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 대학 행정 개혁의 차원, 대상, 방법 및 수혜자의 구분

개혁의 차원	소극적 개혁	적극적 개혁
대 상	(인간) 무능, 비리인사 (제도) 불합리한 제도	(인간) 유능한 인력 (제도) 창의적 제도
방 법	(인간) 과거청산 (제도) 제도정비	(인간) 차별적 보상 (제도) 전략적 기획
수 혜 자	일반교수, 일반직원, 일반학생	열심히 노력한 사람 창의적 성과가 있는 사람

## 5. 대학 행정 개혁의 주제설정과 구조 : 무엇을 어떻게 개혁할 것인가

### 1) 수혜자에 따른 개혁 주제의 설정

대학 행정 개혁의 일차적인 수혜자는 교수, 직원, 학생이다. 그런데 이들에 대한 수혜는 앞서 지적한 바대로 차별적 보상을 전제로 하기 때문에, 누가 수혜자가 될 것인가에 대한 철저한 평가를 필요로 한다. 왜냐하면 개혁이란 구성원의 필요한 노력을 요구함이 없이 혜택만을 정치적으로 공급하는 것을 의미하는 것은 아니기 때문이다. 이러한 점에서 대학 행정 개혁의 추진체는 이들을 제대로 평가하고, 필요한 변화를 수행할 수 있는 전략을 잘 수립하여야 한다. 행정 개혁은 공백에서 일어날 수도 없을 뿐만 아니라, 추상적으로 진행되어서는 그 성과가 매우 미약할 것이기 때문에 개혁의 추진체는 개혁의 수혜자와 개혁의 주제를 구체적으로 설정해야 하며, 자기 대학의 개혁이 추진되고 있는 공간과 시간에 대한 의식을 분명히 가져야 한다.

개혁의 추진체는 대학교수와 행정직원, 학생들을 개혁의 수혜자로 인정하고, 이들을 동참시키기 위한 개혁의 주제를 설정하여야 한다. 개혁의 주제는 수혜자들이 직·간접으로 관련을 맺고 있는 일과 그들의 지위와 관련있는 사항을 파악함으로써 잘 드러나게 될 것이다. 필자는 교수, 학생, 직원과 관련된 공통사항으로 그들의 업무, 권리, 복지를 지적하고자 한다. 이는 교수, 학생, 직원들은 자기 자신들이 추구해야 할 본연의 업무를 원래적으로 부여받고 있을 뿐만 아니라 각자의 지위에 맞는 권리를 추구하려 하며, 그들의 품위있는 대학생활을 위한 복지향상을 추구하고 있다는 데 근거를 두고 있다. 이러한 분류에 따라 개혁의 구체적인 주제는 각각의 수혜자 집단의 업무, 권리, 복지에 대한 것으로 나타나게 된다. 이를 보면 <표 3>과 같다.

표에서 분류된 다양한 개혁의 주제들은 개혁의

추진체에 의해 지속적으로 평가되고 개선될 필요가 있다. 모든 개혁은 현실에 대한 객관적 평가에 기초해야 하기 때문에 개혁팀은 각각의 주제를 평가할 수 있는 기준을 만들어야 한다. 예를 들면 이러한 기준에는 충실성이라는 척도가 이용될 수 있을 것이다. 즉, 개혁팀은 개혁의 주제가 되는 사안을 충실성의 정도에 따라 진단하고, 이에 대한 구체적인 개선 대안을 마련할 수 있을 것이다.

구체적인 사례를 들어 개혁의 주제 설정 과정을 설명하면 다음과 같다. 예컨대 교수의 업무분야에 대한 개혁의 주제는 연구, 강의, 학생지도 등인데 개혁팀은 현재 자기 대학의 연구, 강의, 학생지도의 충실도를 진단하고 이를 개선할 수 있도록 하는 개혁안을 작성할 수 있을 것이다. 마찬가지로 직원들에 대하여도 개혁팀은 직원들의 행정사무 수행의 충실도를 평가하고, 이에 대한 개혁 대안을 마련할 수 있을 것이다. 또한 학생들에 대하여도 그들의 본연의 임무인 수업 및 학생활동이 얼마나 충실성을 가지고 있는가를 평가하여 그것이 활성화 될 수 있는 대안을 마련해 줄 수 있을 것이다. 따라서 이러한 분류표는 대학 개혁팀에게 누구를 위해 어떠한 주제를 중심으로 개혁해 나가야 하는가에 대한 이정표 역할을 하게 된다.

<표 3>이 제시하는 개혁의 주제 분류는 대학개혁이 필요로 하는 모든 사안들을 포괄적으로 그리고 정연하게 잘 드러내 줌으로써 개혁팀으로 하여금 시행착오나 혼동없이 개혁을 추진시킬 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 이러한 수혜자에 따른 주제분류는 환경변화에 따른 대학자체의 발전계획의 필요성을 설명하지 못하는 한계가 있다. 즉, 대학은 수혜자들에 얽매이지 않고 전체로서의 대학의 이익을 위한 개혁프로그램(예 : 장·단기 발전계획의 수립, 투자우선순위의 확정, 대학홍보계획, 대

<표 3> 개혁의 주제 분류

구분	업 무	권 리	복 지
교수	연구/강의/학생지도	교권확보	교수복지
학생	수업/학생활동	학사참여	학생복지
직원	관리 및 지원행정	노조활동	직원복지

학특성화 등)을 가져야 하는데, 이러한 개혁프로그램의 필요성은 앞의 <표 3>의 분류로서는 이해되기 힘든 것이 사실이다.

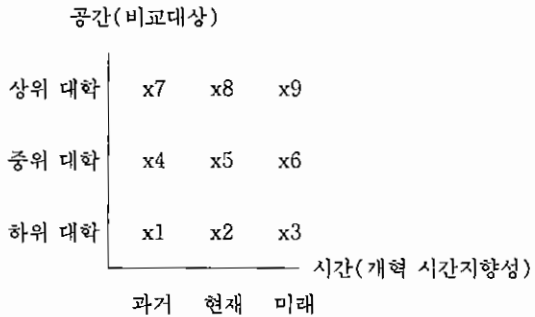
2) 시간과 공간의식에 따른 개혁주제의 파악  
대학자체의 발전을 위한 개혁주제를 파악하기 위해서 우리는 현재 자기내 대학이 닦치고 있는 시간적 상황과 공간적 상황에 대한 인식을 필요로 한다. 여기서 시간적 상황에 대한 인식이란 우리가 현재 과거, 현재, 미래 중 어떠한 시간대를 상대로 개혁을 추진하려는가에 대한 인식을 의미한다. 또한 공간적 상황에 대한 인식이란 우리가 어떠한 경쟁 대상들을 상대로 개혁을 추진하려는가에 대한 인식을 말한다. 시간과 공간에 대한 인식은 각 대학별로 달라질 수 있으며, 각 대학은 자신의 위상에 걸맞은 시·공간적 인식을 하는 것이 바람직할 것이다. 이 말은 자기 대학이 달성 가능한 시간적, 공간적 목표를 구체적으로 설정하는 일이 개혁의 핵심이 된다는 말과도 일치된다. 예를 들어 재단비리와 행정의 과행이 계속되는 대학에서 미래지향적 개혁이나, 1류 대학을 경쟁대상으로 하는 개혁을 추진하겠다는 것은 말이 되지 않는다. 마찬가지로 급성장을 목표로 하는 지방대학이 미래지향적 개혁을 하는 것은 좋으나, 경쟁대상을 1류 대학으로 할 경우 개혁의 후유증이 심각해질 것이다. 개혁은 혁명이 아닌 까닭에 성공의 확률을 증가시키는 방향으로 무리하지 않게 추진하는 것이 바람직하다. 따라서 각 대학은 자신들이 경험하고 있는 대학내부의 현실을 미리 파악하고 그것을 극복할 수 있어야 하며, 자신보다 조금 낮다고 판단되는 상대방을 설정하여 가까운 시일 안에 그 대학을 능가한다는 목표를 갖는 것이 바람직하다. 시간과 공간 속에서 자기대학의 위상을 파악하기 위해 우리는 <그림 1>과 같은 도표를 사용할 수 있을 것이다.

이 그림은 각 대학의 현재 자신들의 대학이 가지고 있는 대학 행정 개혁의 프로그램이 과연 어떠한 부분에 위치하고 있는가를 보여주고 있다. 도표상으로 가장 이상적인 상태는 x9라고 할 수 있으며, 가장 비판적인 상태는 x1이라고 할 수 있다. 그러

나 문제는 각 대학이 어떻게 자신의 현재 위상을 높여나가느냐에 있는 것이므로, 각 대학은 이 도표를 통해 자신이 어떠한 대상과 시간적 지향을 추구할 것인가를 선택해야 한다. 결국 이에 대한 판단과 극복의지는 각 대학의 개혁주체에 맡겨지는 것이기 때문에 개혁팀은 최소한 자원과 외부상황의 변화 속에서 전략적 기획을 통해 대학을 개변시켜 나가야만 한다.

이러한 전략적 기획의 주제로는 장·중·단기 발전계획의 수립, 캠퍼스 조성계획, 전략적 제도개혁, 전략적 투자 우선 순위의 결정, 대학 특성화 방향 수립, 전략적 인력 수급 계획 수립, 구체적인 경쟁 대상의 선정, 입시생 확보 계획 수립, 재정의 효율화, 교육 정보의 수집과 분석, 타 대학과의 교류 확대, 산업체 및 정부 기관 간의 협동 확보, 대학 조직의 통폐합, 전략적 학과 설치, 수익 사업의 추진, 재단의 개혁, 대학 홍보의 강화, 대학 관리체제의 혁신, 자체적인 평가 및 감사 제도의 개발, 대학 발전 기금의 설치, 직원 교육의 확대 등 수많은 사안들이 거론될 수 있다.

따라서 시간과 공간의 인식에 따른 개혁의 주제는 앞서 논의한 수혜자별 개혁 주제와는 달리 얼마든지 자유롭게 선택할 수 있다. 문제는 개혁의 주제들을 과연 그 대학의 개혁팀이 얼마나 잘 설정하며, 얼마나 잘 소화해 낼 수 있느냐 하는 것이다. 이런 관점에서 대학 개혁팀의 인적 구성은 개혁의 성패를 좌우하는 결정적인 요인의 하나가 된다고 할 수 있다. 그러나 한 대학의 개혁팀이 잘 구성되



<그림 1> 시간과 공간인식을 통한 개혁좌표의 설정

고, 그들이 개혁의 주체를 잘 설정하였다 할지라도 대학 행정의 개혁이 성공으로 바로 연결된다는 보장은 없다. 왜냐하면 대학 내의 기득권 세력의 저항과 재단의 태도, 그리고 교육부의 정책을 위시한 환경적 변화가 종종 개혁의 걸림돌이 되기 때문이다.

## 6. 대학 행정 개혁 : 과연 성공할 수 있을 것인가

이미 많은 대학에서 대학 행정 개혁이 대학의 자생력을 증가시켜 줄 것이라는 가설을 설정하고 개혁을 추진하고 있다. 이러한 가설에 대한 실증적으로 입증된 결과가 존재하는 것은 아니지만, 그러한 관계가 갖는 내용적 타당성에 대해서는 많은 대학 관계자들이 공감하고 있다.

그러나 대학 행정 개혁이 대학 개혁팀이 의도한 대로 쉽게 진행되는 것은 결코 아니라는 것을 깨닫는 데는 많은 시간이 걸리지 않는다. 대학에서 흔히 발견되는 복잡한 인간관계, 행정가의 독단, 교수들의 전문가적 고집과 침예한 이해 의식, 재단의 영세성, 반모험주의 및 대학지배욕, 행정직원들의 무사안일, 행정편의주의, 법규 집착 성향, 학생들의 지나친 학사 참여 요구, 노조의 반발 등 많은 현실적 잠재적 요인들이 개혁의 발목을 잡을 것이기 때문이다.

또한 외적인 교육환경의 변화도 개혁의 발빠른 진도를 쉽게 허락하지는 않을 것이다. 특히 장관에 따라 달라지는 교육부의 대학정책과 교육부 관료들의 관료주의적 대학 통제 성향 등은 대학의 창의적 개혁을 막는 장애물이 되기에 충분하다. 문민정부에 들어서도 교육부의 대학에 대한 간섭은 여전히, 별다른 재정적 지원이나 교육악법의 개정은 하지 않은 채, 출석부 관리철저와 같은 말초적인 사항에서부터 학과 통폐합에 대한 일방적 논리 전개, 심지어는 이제 막 정착하려는 대학총장의 직선제 폐지 언급에 이르기까지 다양한 분야에 걸친 행정 지도를 하고 있는 것이 사실이다. 교육부의 이러한

개입은 대학 행정 개혁을 담당하고 있는 사람들로 하여금 대부분의 시간을 교육부의 지침에 따른 사무활동에 종사하게 하며, 책임회피적인 행정을 일삼게 함으로써 개혁에 쏟을 에너지를 엉뚱한 데 소진하게 만든다. 이러한 현상은 교육부의 지시에 순종적으로 길들여져 온 많은 중하위권 대학에서 더욱 심각하게 나타남으로써 가뜩이나 어려운 개혁의 상황을 더욱 어렵게 만들고 있는 것이다.

현재 중위권 이하의 대학에게는 교육부의 정책변화가 대학에 생기를 주기보다는 생존의 자신감을 잃게 하는 것으로 비쳐지고 있다. 재정지원을 해준다는 곳도 잘 나서지 않고, 학생들의 취업률도 점차 더 떨어지며, 교수의 질은 물론 교육 여건도 열세이며, 재단의 대학 소유 경향도 심하고, 산학협동의 요구도 적은 취약한 상태에서 앞으로 일류대학과 경쟁하라는 것은 극도의 소외감 내지는 자신감의 상실을 부추기게 될 것이기 때문이다. 오히려 교육부의 정책은 좋은 교육여건을 갖춘 대학들에게 대폭적 지원을 아끼지 않겠다는 것이 아닌가. 이런 점에서 대다수의 대학이 느끼는 생존 위기는 우루과이라운드 협정에 따른 교육개방에서 발원되는 것이 아니라, 교육부의 엘리트층적 정책발상과 관료적 통제에 대한 절망감에서 출발하는 것이다. 따라서 교육부의 대학 발전 정책의 근본적 인식전환과 정책변화가 절실하게 요구된다.

결론적으로 대학행정의 개혁은 무엇보다도 대학 내부에서 개혁에 대한 절실한 요구와 노력이 선행되고, 내부 민주주의적 과정을 통해 개혁주체를 설정할 수 있고, 현상유지세력의 저항과 타성을 극복할 수 있을 때 성공할 수 있다. 그리고 행정개혁의 성공확률은 교육부를 비롯한 정치사회적 환경들이 사회정의 실현의 입장에서 교육기관에 대한 형평성 있는 지원을 아끼지 않으며, 쓸데없는 절차적 통제를 폐지할 때 더욱 커지게 된다는 것이다. ▣

전영평 / 고려대학교 법대 행정학과와 등 대학원을 졸업하고 미국 조지아대학에서 박사학위를 받았다. 현재 대구대 자치행정학과 교수로 재직중이며 대구·경북행정학회 부회장, 한국정책학회 편집이사로 활동중이다.