대학 행정의 발전과제

이 대 희 인제대 연구교류처장

1. 서 론

대학은 국가와 인류사회 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 광범하고 정밀한 적응방법을 교수·연구하며, 대학생들에게 지도자적 인격을 함양시키는 것을 근본 목적으로 한다. 따라서 대학은 초·중등교육과 달리 고급 교육서비스를 생산하고 이를 피교육자로 하여금 소비하게 하는 고등교육기관으로서, 새로운 지식을 창출하고 보급하는 선도기관으로서의 역할과 사회발전을 위한 여론형성기관으로서의 봉사기관적 성격을 가지고 있다. 대학행정은 교육, 연구, 봉사라는 대학의 기능을 원활히 수행하기 위해 대학의 목표를 합리적으로 설정한 뒤, 그 목표달성에 필요한 인적·물적 자원을 적절히 확보, 배분하고 능률적으로 운영함으로써 효과적 교육목표를 달성시키려는 일련의 봉사활동이라 할 수 있다.

또한 이에 요구되는 조직을 적절히 구조화하면서 업무에 맞는 인원을 충원한 뒤 조직 구성원들로 하여금 권한과 책임을 갖고 주어진 업무를 집행하게 하고 그 성과를 평가하는 행정관리체계를 의미하는 것이다. 이제 대학이 고유의 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있도록 행정의 비효율적인 요인, 특히 관료제의 병리현상들을 제거함으로써 내외적으로 경쟁력 있는 행정, 급속히 변화하는 사회 환경에 적응할 수 있는 행정, 장기적 관점에서 효율성이 높은 행정이 되어야 한다.

2. 대학 행정조직의 특성

대학을 능률적으로 운영하고 그 과정에서 파생되는 운영상의 문제들을 합리적으로 해결하기 위해서는 먼저 대학 행정조직의 특성들을 이해할 필요가 있다. 대학 행정조직은 하나의 고등 교육조직으로서 기업체나 정부 등의 일반조직과는 다른 고유의 특성들을 갖는데 에치오니(A. Etzioni)가 분류한 조직의 유형 즉, 강제적 조직, 공리적 조직, 규범적 조직 중 대학은 규범적 조직에 속하며, 규범적 조직은 조직에 대한 구성원들의 도덕적 관여를 그 특징으로 하여, 조직 구성원의 통제 수단으로서 상징의 조직과 할당에 의존한 규범적 권력을 사용하는 규범적 가치에 의해 결속되는 조직이다. 따라서 규범적 조직에 속하는 대학은 구성원의 통제 수단으로서 규범적 권력을 사용할 때만 대학구성원 통제에 효과적이고 조직 구성원의 헌신적 관여를 유도할 수 있다.

그러나 대학 행정조직은 이와 같은 유형론적 특성 외에 전문가적 조직으로서의 특성도 지니고 있다. 대학에

는 일반조직과 달리 단순한 행정적 권위만으로는 관리할 수 없는 전문성이 강하게 내재해 있다. 이러한 점에서 대학조직의 업무는 고도의 전문 직업주의에 의존해 이루어지며 대학 구성원 중 다수는 세분화된 전문인들로 구성되고 있다. 대학행정조직의 운영에서 구성원들의 자율성이 강조되는 이유도 여기 있는 것이다

이러한 전문가 조직의 특성이 내재하기때문에 대학은 하나의 단순한 위계조직체가 아니라 교수, 학생, 행정직원 등 복합적이고 다원적인 집단들이 각기 대학의 주인임을 자처하면서, 서로 영향력을 행사하고 있는 복합적 조직체로서의 특성을 지닌다. 따라서 대학조직은 단순한 조직 분석을 하기에는 어려운 조직체임을 알 수 있다. 이는 나아가 대학이 이완결합조직(Loosely Coupled Organization)으로서의 특징을 지니게 됨을 의미한다. 이완결합이란 조직단위들이 연결되어 있기는 하지만 각자가 고유의 정체성과 독립성을 보유하고 있음을 뜻한다. 이완결합조직은 고도로 구조화된 조직이 갖지 못하는 잠재적 기능들을 갖고 있다. 즉, 한 조직 내에 다양한 이질적인 조직들이 공존하는 것을 허용하고, 다른 부분에 영향을 주지 않는 한, 체제의 한 부분의 분리를 용인하면서 체제내 활동자에게 보다 많은 재량권과 자기 결정권을 제고하는 것이다.

대학은 이런 맥락에서 구조적 이완성을 지닌 느슨한 사회조직이다. 여기서 대학의 구조가 느슨하다는 것은 대학의 여러 부분들이 다른 부분들과 전혀 관계를 맺고 있지 않다는 것을 의미하는 것이 아니라, 조직적 관점에서 볼 때 대학조직은 최소한의 전체적인 통일을 유지할 수 있을 정도로 내부업무가 상대적으로 느슨하게 조정된 구조를 지닌 복합적 조직이라는 점을 의미하는 것이다.

그러나 대학조직은 교육조직으로서의 이러한 제반 조직적 특수성에도 불구하고 대학의 궁극적 목표를 합리적으로 결정하고 이를 신속하고 능률적으로 달성하지 않으면 안 되는 양면성을 띠고 있다. 따라서 대학기관 역시 조직목표를 능률적으로 달성하기 위해 분업체제와 계층제에 입각해 조직구조를 효율적으로 갖추고 인적·물적 자원을 합리적으로 동원·배분하려는 조직의 기본관리원칙에서 벗어날 수 없다.

앞에서도 언급했듯이 대학 행정은 대학이라는 조직의 목표를 달성하기 위하여 인적·물적 자원을 효율적으로 운영하는 모든 활동이 포함되는 매우 포괄적인 개념이다. 따라서 대학 행정직의 범위도 광의로 보면 대학 총(학)장으로부터 말단 경비원이나 사환에 이르기까지 모든 근무자들을 포괄하게 되며, 교수 보직자들도 당연히 포함된다. 그러나 일반사무 및 기술분야의 행정관리업무를 담당하는 직원들만을 의미하는 것이 상례이다. 따라서 대학 행정직원이란 '대학에 근무하는 자 중에서 교수가 아닌 자로서 교칙행위 이외의 학교관리·운영을 담당하는 자'로 규정할 수 있다.

그러나 대학 행정직원의 구체적인 범위와 대상직종에 관해서는 개념과 용어가 통일되지 않아 혼란을 가져오는 경우가 많다. 이러한 까닭은 대학 행정직원이 담당하는 역할이 사회 전면에 드러나지 않고 또 그 범위가 넓고 그들을 통칭할 만한 정확한 의미의 용어를 찾아 내지 못한 데에 그 원인이 있겠지만, 이들에 대한 정부의 관심이나 제도적 배려가 미흡했기 때문이기도 하다.

3. 대학 관료제의 병리현상

막스웨버(Max Weber)는 관료제의 특성으로 분업과 전문화, 몰인간화, 계층제, 규정에 의한 임무규정, 경력위주의 인사정책 등을 들고 있다. 이와 같은 관료제의 특성은 대학조직에도 두드러지게 나타나고 있다. 행정이란 조직의 목표달성을 위하여 사람들의 노력을 조정하는 것이라고 볼 때 교육행정도 예외는 아니다. 물론 대학 행정조직은 하나의 고등교육조직으로서 일반조직과는 다른 고유의 특성을 갖는다.

오늘의 대학은 다양한 기능과 역할을 수행하기 위하여

그 체제가 복잡화, 거대화되고 있으며, 막대한 인적·물적 자원이 투입되고 있다. 따라서 효율적인 대학행정은 대학 발전의 중요한 조건이 된다. 대학조직은 교수, 직원, 학생으로 구성되어 있다. 교수는 학생교육이나 연구에 임하고 있으나, 기계적 관료조직에 해당하는 행정 구성원과는 달리 관리자의 감독을 받지 않는 전문직으로서의 자율권을 행사하고 있다.

이에 비하여 행정 지원부서의 직원들은 정해진 출퇴근 시간이 있고 학교내의 규정이나 절차에 따라 업무를 수행하는 관료적 체제를 따르고 있다. 이러한 관료제의 역기능은 모든 대학에서 나타날 수 있다. 이제 관료제의 특징과 병리현상에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

1) 관료제의 특징

관료제의 특징을 로버트 프레서스(Robert Presthus)는 다음의 네 가지로 정의하였다.

① 고정된 업무의 담당영역, 규정, 규칙 및 조문에 의한 규칙적인 질서가 있다.

② 권위 수준의 상위직과 하위직 간에 확립된 질서의 체제가 있고, 상위직이 하위직을 감독하는 위계의 원리가 있다.

③ 쓰여진 문서를 바탕으로 한다.

④ 직위에 맞도록 교육받은 사람으로 행정이 이루어지며, 안전성이 있고, 잘 이해된 방침에 의하여 운영되는 행정 등이다.

이와 같은 관료제는 분리적, 합법적 권위를 상징하는 것으로서 계층적 조직, 기능적 분업, 직무 전속주의, 공사의 구별, 법률과 절차, 비정과 이성에 의한 업무처리 등을 강조하는 것이며, 효율적이고 합리적인 조직이라고 생각되었던 것이다. 사실 그러한 일면이 있기에 대규모 조직체에는 관료제의 일면을 가지게 된 것이라고 할 수 있고, 순수형의 관료제는 고도의 정확성과 능률성을 갖기 때문에 대규모 성원단체를 관리 운영하는 데 있어서 필요 불가결하다고 할 수 있다.

2) 관료제의 병리현상

관료제의 병리에 관해서 체계적인 연구를 한 로버트 머튼(Robert Merton)은 관료제와 인성이라는 논문 속에서 관료제로부터 일어나는 역기능에 관하여 언급하고 있는데 살펴보면 다음과 같다.

① 동조과잉

동조과잉이란 본래 수단으로 간주되었던 규칙의 준수가 형식주의를 초래하여 그 자체가 목표로 되는 현상을 말한다.

② 서면주의 및 형식주의

관료제에 있어서는 모든 사무의 처리를 일반적 규칙에 의거하여 일정한 양식과 절차에 따라 서면으로 행하여, 모든 처리와 권리·의무·책임의 초래 및 한계는 이 서면을 증거로 하여 확인된다.

③ 전문화로 인한 무능

현대의 관료제는 고도의 전문가를 요청하게 되며, 이러한 전문가는 극히 한정된 분야의 전문성을 지니고 있어 타 분야에 대한 이해도 적을 뿐만 아니라 전문화의 원칙이 지나치게 강조되는 경우 아집화, 할거화, 시야협소화·무능화 등의 병리현상을 초래한다.

④ 무사안일주의

무사안일주의는 적극적으로 새로운 일·조언·결정 등을 하려 하지 않고 선례에 따르거나 상관의 지시에 무조건 영합하는 소극적인 행동을 의미하는데 이러한 태도는 관료의 신분이 불안하고 상관이 부하의 맹종을 즐기고, 건설적인 조언을 권장하지 않거나, 또는 사무를 감정적으로 처리하고, 업적을 중시하지 않는 경우 이러한 현상이 특히 많이 나타난다.

⑤ 행정의 독선화

관료제는 국민에 대하여 직접 책임을 지지 않을 뿐만 아니라 그 계층제성, 과두제성 및 탄력성 등으로 인하여 고질적인 관료독선주의를 가져와 민주행정에 역행하게 된다.

⑥ 귀속주의에 입각한 자생집단

대규모 조직체에는 언제나 자생집단이 탄생하게 마련이다. 이때 대인관계 및 인사의 기준이 실적에 입각한 것이 아니고 출신학교·출신지역과 같은 귀속적인 기준에 의하여 이루어지는 경우 정실인사가 되며 소위 과소 관료제화가 나타남으로써 서식주의와 같은 과잉 관료제화와는 반대적 병리현상을 나타내게 된다.

⑦ 인간성의 상실

관료제조직의 구성원들은 주어진 일정한 한정된 업무를 매일 반복적·기계적으로 처리하기 때문에 무감정화, 권태화, 욕구불만화, 시야협소화 및 부속품화하고 인간으로서의 인격을 상실하게 되기 쉽다.

⑧ 변동에 대한 저항

관료제의 가장 중요한 병리적 현상은 변동 및 쇄신에 대한 저항이다. 관료의 자기유지에 대한 불안, 위협 때문에 관료제는 본질적으로 보수성을 띠게 된다.

4. 대학 행정 조직과 관료제

대학은 관료조직의 많은 특징을 가지고 있는 사무적 조직으로 막스 애버트(Max Abbott)는 다음과 같이 결론을 내렸다.

"오늘날 우리가 알고 있는 것과 같이 학교조직은 고도로 발달된 관료제로서 정확하게 상술할 수 있다. 학교는 많은 특징을 나타내고 있으며, 이와 비교할 수 있는 군대와 산업체와 행정기관의 많은 전략을 사용하고 있다".

이상에서 살펴본 바와 같이 교육조직은 여러 요인으로 인한 관료제적 특징을 드러내고 있는데, 교육조직에 나타나는 관료제적 특성을 1) 계층구조, 2) 기능적 분업, 3) 규칙과 규정, 4) 문서주의로 나누어 역기능을 살펴보기로 하겠다.

1)계층구조

① 대학본부에서 세세히 결정하여 각 단과대학별로 지시나 명령하는 행정형태.

② 어떤 문제를 각 단과대학에서 독자적으로 해결하지 못하고 본부의 방침과 지시에 따름.

2) 기능적 분업

① 기능직과 사무직으로 구별되어 있어 지나친 분업화는 수평적 의사소통의 결여와 전체로서 업무의 통합과 조정이 곤란하고 형식화에 흐를 경향이 있음.

3) 규칙과 규정

① 규칙의 고수는 원대 수단으로 인정된 규칙자체가 목표로 전환되어 도구적 가치가 궁극적 가치가 되는 목표의 전치.

② 인간관계가 중요시되는 대학상황에서 규칙의 고수는 형식주의와 획일성의 오류. 그리고 몰인간성 때문에 비교육적 현상이 야기됨.

4) 문서주의

① 문서의 표준화와 간소화에 의한 능률의 증대화는 원래의 의도와는 달리 문서량의 증대로 인한 번문욕례, 형식화 및 역할왜곡이나 목표의 전치, 책임회피, 시간의 정체 등 갖가지 역기능 현상을 초래하고 있음.

이상에서 학교 조직에서 관료제의 역기능 현상을 살펴보았는데 학교 규모가 커지고 복잡해지므로 학교조직도 관료화되는 것은 당연하나 인간을 교육하는 특수성을 지닌 교육조직임을 간과하지 않을 수 없다.

5. 대학 행정에서 나타나기 쉬운 사례

1) 과잉동조

현재 부속병원이 있는 대학들에서는 학생과 직계존

속에 대하여 부속병원 이용시 진료비 감면서를 발급해 주고 있는데, 규정이 학생일 경우에는 학생증, 보호자일 경우에는 주민등록등본을 제출하도록 되어있다. 실제로 발급을 하다보면 학생증 미소지자가 가끔 있는데 충분히 행정전산화망을 통하여 학적조회를 하여 발급해 줄 수 있는데도 학생증이 없으면 발급해 주지 않는 경우가 있다.

2) 서면주의

각부처간 전화로도 충분히 업무협조를 할 수도 있는데 구태여 서류를 가져와야 되는 경우가 있다. 그것은 책임을 서로 지지 않으려는 데서 발생된 것이다.

3) 전문화로 인한 무능

대학의 인사행정은 행정직렬에 있어서 고정적인 면이 강하다. 하위직에서는 순환근무를 하게 하고 직급이 올라갈수록 전문성을 띠게 하여야 하는데, 하위직에 있어서도 7~8년씩 같은 부서에서 근무하는 관계로 사기저하와 매너리즘에 빠지게 된다. 하위직의 장기근무는 전문성을 높이는 장점도 있지만 타부서에 대해서는 이해가 부족하여 부처이기주의가 발생하기도 한다.

6. 결 론

관료제의 병리현상에 대한 문헌적 고찰과 대학에서 나타나기 쉬운 사례를 들어 살펴보았다. 대학행정의 관료화 추세에 따라 여러가지 역기능이 대두되고 있는 바 이러한 관료제의 병리현상에 대한 개선책을 제시하고자 한다.

1) 행정 편의주의에서 탈피

모든 행정이 학생과 교수를 위한 행정보다는 행정가를 위한 행정으로 되어 있다. 앞서 과잉동조에서 나타났듯이 학생이 진료비 감면원을 접수하면 학생증이 없다할지라도 컴퓨터로 학적조회를 하여 학생임이 판명되면 발급해 주어야 한다. 대학은 타기관 보다는 다르게 교육을 하는 교육기관이다. 이로 인해 구성원도 교수, 직원, 학생으로 되어 있어 학생이 고객이 될 수가 있고 교수가 고객이 될 수도 있다. 이러한 특수한 관계가 있지만 이러한 관계가 원활히 되기 위해서는 행정 편의주의에서 탈피하여야 한다.

2) 활발한 인사교류

관료제의 병리현상은 한 부서에 7~8년 기간 동안 근무하면서 자신도 모르는 사이에 나타나게 된다. 특수직을 제외하고는 새로운 부서에 3~4년만에 순환근무를 할 수 있도록 하여야 하겠다. 물론 한 부서에 오래 있으면 업무의 숙련화와 전문성을 가져와 능률이 향상될 수도 있다. 그러나 대학행정은 특수한 분야를 제외하고는 고도의 기술을 요구하는 분야는 아니다. 한편 인사행정에 있어서 명확히 직무분석을 통해 상황에 따라 인사교류를 하여야 하며, 이렇게 함으로써 무사안일과 변화에 대한 저항 등을 줄일 수 있다.

3) 직원교육 및 연구기능 강화

대학 교육의 규모가 방대해지고, 그 내용이 복잡해짐에 따라 대학교육을 지원하고 보조하는 대학 행정의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 이러한 환경하에서 행정 직원이 대학에서 차지하는 비중이 점점 커지고, 또 그 역할 역시 확대됨에 따라 종래와 같이 단순히 교수와 학생을 보조하는 부수적인 역할만이 아니라, 대학 교육의 목표 달성을 위해 교육의 제반 조건을 정비하고 확립하는 등 전문적으로 대학행정을 담당하는 존재로 인식되어 가고 있다.

따라서 이제 그들도 매일매일 했던 일들을 그냥 반복할 것이 아니라 창의적으로 일을 추진할 수 있도록 대학당국은 다양한 교육을 실시하고, 외부 환경과의 유기적

인 관계를 끊임없이 갖도록 적극적으로 지원하여야 한다. 또한 행정연구비를 예산에 책정하여 직원들도 행정 효율을 향상시키는 창의적인 아이디어를 찾아 연구하고 그 결과를 실무에 적용함으로써 대학의 경쟁력을 높이는 일에 능동적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 요즈음 대학이 소비자 중심의 교육, 소비자를 감동시키는 교육을 부르짖으면서 학생유치에 열을 올리고 있다. 그러나 소비자 감동은 바로 직원 감동으로 이루어질 때 만이 가능한 것을 잊어서는 안 된다.

이대희

한양대 기계공학과를 졸업하고, 미국 캘리포니아대(Davis)에서 석·박사학위를 받았다. 캘리포니아 주립대(Sacramento) 교수, 캘리포니아대(Berkeley)와 로렌스버클리 연구소 객원교수를 역임하였다. 현재 인제대 기계·자동차공학부 교수이며 연구교류처장직을 맡고 있다. 캘리포니아 주립대 재직시 창의적 연구상과 최우수 교수상을 받았다. 1998년에는 세계인명사전(who's who in the world)과 세계 과학·공학인 사전(who's who in science and engineering)에 등재되었다. 저서로는 「공업수학 I, II」, 「대학행정 무엇이 문제인가?」가 있고 "열전달 측정 및 열전달 향상기술"에 관한 50여 편의 논문이 있다.