



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

교육학박사 학위논문

중국 대학의 탈 행정화 정책과  
거버넌스의 변화 분석

2022년 8월

서울대학교 대학원  
교육학과 교육행정 전공  
LI CHENGSHI

# 중국 대학의 탈 행정화 정책과 거버넌스의 변화 분석

지도교수 신 정 철

이 논문을 교육학박사 학위논문으로 제출함  
2022년 5월

서울대학교 대학원  
교육학과 교육행정 전공  
LI CHENGSHI

LI CHENGSHI의 박사 학위논문을 인준함  
2022년 7월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 정동욱 \_\_\_\_\_ (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ 정종호 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 신정철 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 엄문영 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 민윤경 \_\_\_\_\_ (인)

## 국문초록

이 연구는 사회주의 중국이라는 맥락에서 대학 탈 행정화 정책이라는 복잡한 교육정책을 보다 종합적이고 다양한 관점에서 분석함으로써 향후 중국의 대학 탈 행정화 정책에 대한 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 이 연구의 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, 중국 대학 탈 행정화 정책에 포함된 개선과 변화를 추구하도록 유도하는 가치와 신념은 무엇인가? 둘째, 중국 대학 탈 행정화 정책은 어떠한 정치적, 역사적 제도의 맥락 속에 의해 선택·형성되었는가? 셋째, 중국 대학 탈 행정화 정책의 내용과 시행에 대해 중국 대학 내부의 핵심 이해 관계자들은 어떠한 인식을 가지고 있는가? 넷째, 중국 대학 탈 행정화 정책은 어떻게 구현·평가되고 있는가?

이에 따라 본 연구는 중국 대학 탈 행정화 정책을 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 4차원 정책 분석 모델을 개념적 분석틀로 하여 규범적·구조적·구성적·기술적 차원에서 분석하였다. 이 연구의 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서 중국은 국가기관에서 강요(綱要)-결정(決定) - 의견(意見) 유형의 공문을 발표하여 대학 탈 행정화 정책의 순조로운 진행을 위하여 수많은 제도적 장치를 설계해왔음을 알 수 있다. 모든 공문에는 ‘사업단위 개혁에서 학교 행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것’에 대한 내용을 포함하고 있고, 구체적으로 사용한 언어를 보면 ‘행정화 관리 모델을 취소할 것’에서 ‘탈 행정화를 추진할 것’으로 전환되었다는 것을 알 수 있다. 또, ‘사업단위 개혁에서 학교 행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것’이란 내용을 반복적으로 언급하면서 외부 거버넌스에서의 탈 행정화를 강조하다가 점차 ‘대학 내부 기구 행정 직급의 폐지 및 시범 운영을 장려할 것’이라는 내용을 사용하면서 대학 내부 탈 행정화에 대해서도 강조하고 이를 장려할 것이라는 것과 같은 행동 지침을 포함하고 있다는 것을 알 수 있다.

그 외에도 ‘정부-학교-사회 간 새로운 관계 구축할 것’에 대한 내용

과 ‘정부 기능 간소화 정부 권리 이양할 것’, ‘행정 심사제도 개혁- 미시적 관리 줄일 것’ 등은 결론적으로 모두 신공공관리의 영향으로 인해 고등교육 영역에서도 시장화의 영향이 날로 뚜렷해지면서 중국 정부와 대학의 관계 및 대학 내부의 관리가 시대의 도전에 직면하게 된 세계적인 고등교육 추세의 영향의 산물이라고 볼 수 있다. 또, 반복적으로 언급된 ‘대학 거버넌스 구조를 완비하고 현대 대학 제도 보완할 것’, ‘민주적 대학 관리와 내부 학술 거버넌스를 완비 할 것’, ‘대학 법인 거버넌스 구조 보완할 것’ 등과 같은 중국 정부 공문의 내용으로부터 보여지듯 중국의 대학 탈 행정화 정책은 대학 거버넌스 체계와 거버넌스 능력의 현대화를 가장 중요한 목표로 하고 있다는 것이다.

둘째, 구조적 차원에서 중국의 대학 탈 행정화 정책의 선택·형성에 대해 알아 본 결과, 1) 신중국 성립부터 개혁개방 이전(1949-1977)까지 중국공산당은 국제와 국내의 복잡한 정치 환경의 영향을 받아 소련을 모방하여 계획경제 체제를 실시하였다. 즉, 계획경제시대의 중국에서 당과 정부는 대학을 정부 기관의 연장선, 즉 정부 부서로 여기고 중앙 집권적인 관리를 실행하였다. 또, 대학 내부의 관리도 정부의 방식을 따라 ‘위에서 명령하고 아래에서 집행하는’ 형식이었다. 이처럼 대외적으로 대학의 설립 자율권은 매우 제한적이었고 대내적으로 학술 권력은 줄곧 제 기능을 발휘하지 못하였다. 2) 개혁개방 이후(1977-2009) 새로운 시장경제체제의 영향으로 인해 기존의 외부와 내부 행정화 현상은 많이 개선되었지만, 체제의 관성 때문에, 개혁개방 이전의 각종 대학 ‘행정화’ 현상은 여전히 정도가 다르게 남아있었다. 즉, 정부 관련 부서는 여전히 행정 관리의 논리와 방식으로 대학을 관리하는 데 익숙하고, 대학은 여전히 정부의 행정 방식으로 내부 조직을 설계하는데 익숙하였다. 이로 인해, 대학 외부 행정화와 내부 행정화 현상이 사회적으로 극에 달하게 되고, 전 사회 역량에 힘을 입어 대학 탈 행정화 정책이 국가적인 차원에서 승인을 받고 실행할 수 있게 되었던 것이다.

셋째, 구성적 차원에서 중국 대학 내부 거버넌스의 핵심 이해 관계자들이 중국 대학 탈 행정화 정책에 대해 어떻게 인식하고 있는지를

분석한 결과, 사회주의 중국의 체제에서 대학에서 새로운 수업 또는 연구를 신청하는 것과 같은 학술적인 의사 결정은 여전히 정부로부터 일정한 제한을 받고 있다는 것을 발견하였다. 즉, 교육과 연구에 관한 행정적 간섭 면에서 교사들은 학교 인재양성 프로그램(人才培养方案)이 이미 실시되고 있는 동안 새로운 필수과목을 개설 신청하기가 어렵다고 언급하였다. 다만, 교직원들이 본인의 연구를 진행함에 있어서는 상대적으로 제한이 그리 많지 않다는 것을 알 수 있었다. 또, 대학의 내부에서 리더 관리자 및 노련한 일부 교직원과 행정직원들은 본인 대학의 헌장, 내부 의사결정, 탈 행정화 정책 등에 관하여 정확하게 인식하고 있었다. 반면, 대부분의 교직원과 행정직원들은 본인 대학의 헌장, 내부 의사 결정, 탈 행정화 정책 등에 관한 이해가 매우 부족하다는 것을 발견하였다.

넷째, 기술적 차원에서 분석한 결과, 정부 차원에서는 2010년부터 전반적인 차원에서 과학 연구기관, 학교 등 인재 양성 기관에 실존하고 있는 행정화 경향을 폐지할 것을 강조하기 시작했다. 그리고 더 나아가서는 각 유형의 학교들이 본인의 특성에 맞는 관리 체계의 수립 및 지원 정책을 모색하고 행정화 경향을 극복하며 실제로 존재하는 행정 직급과 행정 관리 모델을 폐지하면서 법에 의해 헌장(章程)을 규정하고, 이에 따라 학교를 관리하여야 한다는 가이드라인을 제시하였다. 그럼으로써 ‘211 공정’ 대학들에서부터 시작하여 대부분의 대학들이 자기 학교의 실정에 맞는 가이드라인을 제정하도록 유도하였다. 결론적으로 보면 비교적 정부의 역할을 긍정적으로 발휘하였다고 할 수 있다.

본 연구는 이상의 분석 결과를 바탕으로 중국 대학 탈 행정화 정책을 위한 정책적 제언을 도출하였다.

**주요어:** 대학 탈 행정화, 대학 행정화, Cooper의 4차원 정책 분석 모형, 대학 거버넌스, 중국

**학 번:** 2015-30865

# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성과 목적 .....	1
2. 연구 문제 .....	5
II. 이론적 배경 .....	7
1. 중국의 정치 및 행정 특성 .....	7
가. 중국공산당의 조직 특성 .....	8
나. 중국 행정의 조직 특성 .....	13
2. 중국 대학의 유형 및 조직 특성 .....	19
가. 중국 대학의 일반적 특성 .....	19
나. 중국 대학의 조직적 특성 .....	22
3. 대학 거버넌스와 대학 행정화·탈 행정화 논의 동향 .....	38
가. 대학 거버넌스 논의 동향 .....	38
나. 대학 탈 행정화 논의 동향 .....	42
4. 논문의 개념 분석틀 .....	47
가. Cooper의 4차원 정책 분석 모형 .....	47
나. Cooper의 4차원 정책 분석 모형 관련 선행연구 .....	57
III. 연구 방법 .....	61
1. 문헌 자료 .....	61
2. 면담 자료 .....	62
가. 연구 참여자 선정 기준 .....	62
나. 자료 수집 과정 .....	67
IV. 연구 결과 .....	70
1. 규범적 차원 .....	70

가. 国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020)	74
나. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)	77
다. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	81
라. 关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见	84
마. 关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见	87
바. 教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见	90
사. 소결	92
2. 구조적 차원	94
가. 신중국 성립부터 개혁개방 이전(1949-1977)	95
나. 개혁개방 이후 (1977-2009)	99
3. 구성적 차원	102
가. 외부 대학 탈 행정화 정책에 대한 인식	102
나. 내부 대학 탈 행정화 정책에 대한 인식	107
(2) 내부 행정과 학술의 관계에 대한 인식	110
4. 기술적 차원	116
<b>V. 논의</b>	121
1. 구성원 겸직 보편화로 인한 학술·행정 경계의 모호성	121
2. 대학 현장에 대한 인식의 모호성	124
<b>VI. 결론 및 제언</b>	127
1. 요약	127
2. 결론 및 제언	130
<b>참 고 문 헌</b>	134
<표 차례>	
<표 2-1> 구분 방법에 따른 중국의 대학 유형	19



<표 2-2> 중국 2021년 보통 대학교 명단 .....	22
<표 2-3> 대학 차원의 조직 및 역할 .....	28
<표 2-4> 단과대학 차원의 조직 및 역할 .....	34
<표 3-1> 연구 참여자의 인적 사항 .....	65
<표 4-1> 대학 탈 행정화 정책과 관련한 중국 정부의 주요 공문	72
<표 4-2> 국무원이 공포한 이미 취소된 행정 심사 승인 사항 ..	119

<그림 차례>

[그림 2-1] 중국공산당의 중앙 권력기관 .....	11
[그림 2-2] 중화인민공화국 중앙 국가 기관 .....	14
[그림 2-3] 중화인민공화국 지방 국가 기관 .....	17
[그림 2-4] Cooper의 4차원 정책 분석 모형 .....	49

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성과 목적

현대 사회의 조직들은 일종의 권력을 기반으로 하며, 합리적이고 합법적인 권력은 관료주의의 기본이다. Weber(1921, 1964)가 주장하듯이 평등에 기반하고 있는 관료주의는 관리자와 지도자에 의한 권력 행사에 대한 공식적인 규칙을 제공한다. 그러나 조직의 권력이 지나치게 집중되고 민주가 결여되면 관료화 현상이 형성되기 쉽고, 이는 결국 소수가 대부분 조직 이익을 챙기는 도구로 권력이 변질될 수 있다.

우선, 제2차 세계대전 이후 전 세계 대부분 나라의 고등교육은 매우 빠르게 확장하였다. 세계 각국 정부는 대학에 대한 시대적 필요성에 의해 대학에 개입을 하였다. 그로 인해 대학의 관리 기관들도 비정상적으로 확장 및 강화되었고 이는 결론적으로 세계 대학들에서 관료화 현상의 형성을 야기하였다(De Boer, H. F., Enders, J., & Leisyte, L, 2007 ; Weick, K. E, 1982).

1990년대에 들어서면서부터 각 나라들은 세계적인 경제 위기로 인한 공공 재정의 부족 문제를 해결하기 위하여 재정 지출의 효율성에 주목하기 시작하면서 대학 관리자에서 권한을 부여하고 평가 및 자원 배분을 통해 대학의 효율성과 성과를 모니터링 하는 정책들을 잇달아 수립하기 시작했는데(Shin, 2018), 이는 대학으로 하여금 사회 공공의 목표를 실현함에 있어서 더욱 막중한 책임을 지니게 하였다. 따라서 대학 내부의 행정 부처들(감사, 전략 기획, 법률, 재무 등등)의 행정 권한을 빠르게 확대하여 대학 관료화(행정화)를 촉진하였다(王英杰, 2012).

20세기 초부터 전 세계가 경제적·문화적으로 날로 밀접하게 연결되면서 경제적 글로벌화가 진행되었는데, 이에 따라 세계 대학들이 시장의 도전에 빠르게 대응하기 위하여 내부 관리에 있어서 점점 기업의

관리와 비슷한 형태를 띠게 되었으며, 이 또한 대학의 관료화(행정화)를 촉진하였다. 결론적으로 거시적인 측면에서 정부는 대학 관리자에게 권한을 부여하면서 직접적인 개입을 하지 않았는데, 대학 내부에서는 이로 인하여 행정 권한이 점점 강화되었던 것이다. 즉 선진국의 대학들로서도 사회·경제적 여건을 무시한 채 자유롭게 고등교육을 발전시키는 것은 불가능하게 되었고, 막대한 사회적 자본을 사용함으로 인한 경제적 및 사회적 책임을 지지 않을 수 없게 되었다(夏人淸, 1999).

한편 이와 같은 고등교육의 변화는 국제사회의 중요한 일원인 중국에서도 그대로 나타나기 시작하였는데, 중국 사회의 오래된 관본위(官本位)<sup>1)</sup> 문화와 결합되면서 중국 대학의 행정화를 기일층 촉진하게 하였다. 1949년, 새 중국이 건립된 당시의 중국에는 총 205개의 고등교육기관이 있었고, 총 등록률은 0.26%에 불과했다(교육부, 2019). 중국에는 2020년 기준 2,738개의 일반 대학이 있고, 모든 형태의 고등교육 학생의 총 규모는 4,183만 명이며, 고등교육의 총 등록률은 54.4%이다(교육부, 2021). Martin Trow의 고등교육 단계 구분에 따르면 이미 엘리트 단계에서 보편화 단계로 진입했다고 하겠다. 점점 치열해지는 국제 경쟁에 대응하기 위하여, 중국 정부는 “규모와 속도에서 품질과 효율”로 전략을 변경하였다. 구체적으로, 중국은 1992년에 21세기를 맞이하여 100개의 고등교육기관을 중점적으로 세우고 이로써 전체 고등교육의 발전을 이끌어야 한다고 결정 하였다. 이에 따라 중국 정부는 “211 프로젝트”<sup>2)</sup>를 지원했고, 나아가 1998년에는 세계 일류 대학 및

---

1) ‘관본위’는 관(官)을 근본으로 하고, 관(官)을 귀하게 여기며, 관(官)을 존중하는 것을 주요 내용으로 하는 가치관인데, 진나라가 중국을 통일한 후 중국의 공식적인 문화가 되면서 중국 2000여 년의 봉건 전제 분화를 통해 이런 사상이 중국 사회의 깊은 곳까지 침투하였다. 그러나 개혁 개방 이후 민간은 이런 가치관을 뒤돌아보게 되는데, 대학 탈 행정화도 이런 사상을 반대하는 구체적인 표현의 일부분이라고 볼 수 있다.

2) “211공정”은 새 중국 건국 이후 국가가 고등교육 차원에서 진행한 중점적인 프로젝트의 일환으로 1995년 11월부터 시작되었다. “211”이라는 숫자는 21세기를 향하여 중점적으로 100개의 대학과 중점 학과를 위주로 건설하자는 깊은 뜻이 담겨 있다.

높은 수준의 대학을 육성하여 중국의 고등교육을 세계 일류 수준으로 발전시키기 위해 “985 프로젝트”<sup>3)</sup>를 통해 일부 대학들을 중점적으로 지원하기로 결정하였다. 그 결과, 최근 몇 년 사이 중국의 고등교육은 빠른 속도로 발전해 세계 최대 규모의 고등교육 체계로 자리 잡았다.

이처럼 상위 엘리트 대학들을 대상으로 하는 “211 프로젝트” 및 “985 프로젝트” 등의 지원 정책을 통하여 고등교육에 대한 중국 정부의 자금 지원은 매년 증가하였고, 고등교육 영역에서 운용할 수 있는 자원은 점차 많아졌다. 이에 따라 중국 대학들도 정부와 소통하기 위하여 해당 행정 센터를 설치하였는데, 그 과정에서 대학 지도자들과 중간 간부들의 권한은 강화된 반면 대학 학술위원회의 권한은 상대적으로 약화하였다(Wenqin Shen and Wanhua Ma, 2018). 특히, 「중화인민공화국고등교육법(中华人民共和国高等教育法)」(1998)은 법률의 형식으로 중국 대학에 자주권을 주었지만 실제 상황은 이상적이지 않았다.

이러한 이유로 중국의 학자들은 고등교육 영역에서 대학의 행정화라는 문제를 중심으로 깊은 고민에 빠졌다. 중국에서 대학 탈 행정화라는 명제는 기본적으로 중국 사회에서 널리 비판받고 있는 대학 행정화의 경향으로 인해 제안되었다. 따라서 ‘대학 행정화’는 대학 경영의 효율성을 제고하여 대학 조직의 목표를 달성하기 위한 ‘대학 행정’과는 본질적으로 다르다. 사실 ‘대학 행정화’라는 용어가 처음으로 학술계에서 사용되기 시작한 것은 중국의 학자들이 ‘대학 제도’와 ‘세계 수준의 연구 중심 대학’에 관하여 탐색을 하던 20세기 말인 1990년대부터라고 할 수 있다. 이처럼 대학 행정화 문제가 학계에서 이슈화되기 시작하였다. 2010년 2월, 원자보우(温家宝) 총리의 인터넷 실시간 교류와 교육부 부장 뎬궈이런(袁贵仁) 교수의 응답 및 2010년 양회(两会<sup>4)</sup>) 기간

---

3) “985공정”은 1998년 5월, 당시의 장쩌민(江泽民) 국가 주석이 북경대학교 개교 100주년을 경축하는 회의에서 중국공산당과 중화인민공화국 중앙정부를 대표하여 전 사회에 선포한, 세계 일류 대학을 건설하기 위해 내린 결정이다.

4) 양회(两会)는 1959년 이래 매년 개최된 중화인민공화국 전국인민대표대회(中华人民共和国全国人民代表大会)와 중국인민정치협상회의(中国人民政治协商会议)를 통칭한다. 이 두 회의는 회의 기간이 거의 겹치고 국가 운영의 중요도가

중 회의 대표들의 ‘대학교 행정화’와 그 대책에 관한 논쟁 및 관련 전문가들의 응답과 네티즌들의 열렬한 토론으로 인하여 이 문제는 더 이상 학술적인 이슈만이 아니라 전국적인 이슈가 되었다. 당시 중국 사회의 여러 가지 문제들을 바탕으로 광범위한 의견들을 수렴하여 연구 개발된 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)<sup>5)</sup>는 처음으로 정부 차원에서 ‘대학교 탈 행정화’에 관하여 비교적 적극적인 태도를 보여 준 가이드라인 형식의 공문이다. 이때부터 중국에서 ‘대학 탈 행정화’ 문제는 학술계에서부터 출발하여 네티즌들이 참여하는 등 여론에서의 이슈화를 거쳐 결론적으로 국가적인 차원에서까지 관심을 가지는 중요한 문제가 되었다.

현재 중국 학술 정보(CNKI) 사이트의 데이터에 의하면, 중국에서의 ‘대학 행정화’라는 학술적 개념은 2000년에 李江源과 巫春华에 의해 처음 제기되었고, ‘대학 탈 행정화’라는 학술적 개념은 龚放(龚放)에 의해 2008년도에 처음 제기되었다. 즉, ‘대학 행정화’ 및 ‘대학 탈 행정화’에 관한 논의는 21세기 초부터 학계에서 조금씩 관심을 가지면서 연구되었으나 사회적으로 큰 관심을 받지 못하다가 중국 교육부가 2,300만 위안(CNY)을 투자하여 연구 개발한 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)를 통해 관련 가이드라인이 공포됨에 따라 본격적으로 연구되기 시작했다. 학계에서의 관련 연구 수량도 2010년 이전에 비해 대규모적으로 증가하였는데, 2020년까지 ‘대학 행정화’와 관련된 중국어 논문은 453편, ‘대학 탈 행정화’와 관련된 중국어 논문은 361편에 이르렀다. 관련 논쟁의 파급력과 영향력으로 볼 때, 이 시기 중국 ‘대학 행정화’와 ‘대학 탈 행정화’ 논쟁은 ‘교육의 본질’ 논쟁 및 ‘교육의 산업화’ 논쟁들과 더불어 중국 건국 이래 3대 중요한 의제 중 하나가 되었다(单嘉博·黄武,

---

높아 '양회(兩會)'로 줄여 부른다.

- 5) [http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content\\_1667143.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm) 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(2010-2020)는 2008년 8월부터 광범위한 의견수렴을 바탕으로 반복적인 수정을 거쳐 공개적인 의견 초안을 형성하였고 2010년 7월 29일에 공식적으로 발표 되었다.

2016).

최근 10년 사이, 중국의 학계에서 진행되어 온 ‘대학 행정화’ 및 ‘대학 탈 행정화’와 관련한 학술 연구들을 보면, 일단 전반적인 차원에서 의 학술 연구들이 양적인 면과 질적인 면 모두에서 좋은 성과를 이뤘다. 그러나 현실적인 차원에서 중국 대학의 실제 상황에 입각하여 연구자들이 직접 관련된 연구 자료를 수집하여 진행한 실증적인 학술 연구는 매우 부족한 상황이다. 정훈(2010)에 의하면 교육 정책은 다양한 이론이나 관점에서 검토되어야 하지만, 대부분의 전통적 정책 분석 방법은 그 범위가 매우 협소하고 정적이기 때문에 복잡한 정치 및 사회적 현상에 대한 불충분한 이해를 가져올 수 있다. 한편, Cooper, Fusarelli, Randall(2004)이 제시한 교육 정책의 분석을 위한 4차원 정책 분석 모형은 주요 교육 정책 분석 이론인 체제 분석 이론, 이익집단 이론, 신제도주의 이론, 비판 이론, 페미니즘 이론, 포스트모더니즘 등을 토대로 기본으로 하고 있다.

부연하면, 이와 같이 규범적·구조적·구성적·기술적 차원에서 출발하여 교육 정책을 분석하면 보다 종합적이고 거시적·미시적 관점을 모두 고려하여 분석할 수 있음을 알 수 있다. 특히, 이와 같은 개념적 분석틀은 복잡한 교육 정책을 분석할 때 더 유리하다. 따라서 이 연구에서는 기존 선행 연구의 미흡한 부분을 보완하고 중국의 대학 탈 행정화 정책을 다양한 관점에서 충분히 살펴보기 위하여 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 4차원 정책 분석 모델을 개념적 분석틀로 하여 규범적·구조적·구성적·기술적 차원에서 분석해보고자 한다.

## 2. 연구 문제

연구문제란 부가적인 연구가 필요한 영역이라고 볼 수 있다. 그리고 이와 같은 연구문제를 공식화하는 것은 연구 설계에서 가장 중요하지만 또 가장 어려운 부분이다. 이는 연구 설계와 방법에 대한 결정은 모두 연구문제에 답하기 위해 이루어지기 때문이다(Bryman, 2007). 다시 말해, 연구문제를 공식화하는 것은 대부분 연구에서 기초가 된다.

따라서 이 연구에서는 위에서 언급한 연구 필요성 및 목적에 의해 구체적인 연구 문제를 설정하였고 이를 중심으로 본 연구를 수행하고자 한다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같다.

[연구 문제 1] 중국 대학 탈 행정화 정책에 포함된 개선과 변화를 추구하도록 유도하는 가치와 신념은 무엇인가?

[연구 문제 2] 중국 대학 탈 행정화 정책은 어떠한 정치적, 역사적 제도의 맥락 속에 의해 선택·형성되었는가?

[연구 문제 3] 중국 대학 탈 행정화 정책의 내용과 시행에 대해 중국 대학 내부의 핵심 이해 관계자들은 어떠한 인식을 가지고 있는가?

[연구 문제 4] 중국 대학 탈 행정화 정책은 어떻게 구현·평가되고 있는가?

## II. 이론적 배경

사회주의 중국의 교육 문제를 잘 이해하기 위하여 이 장에서는 먼저 중국의 정치 및 행정 현황에 대해 살펴본다. 특히 이를 크게 당(黨)과 정(政)으로 나누어, 당(黨)인 중국공산당의 조직과 정(政)인 중국 행정의 조직이 갖는 특성에 대한 기본적인 이해를 제공하고자 한다. 한편, 당(黨)과 정(政)의 맥락 아래에서 중국 대학의 일반적 특성과 조직적 특성을 살펴보는 것을 통해 중국 대학이 갖는 특성에 대한 이해의 폭을 넓히고자 한다. 다른 한편, 대학 거버넌스와 대학 탈 행정화에 대한 논의의 동향을 살펴보고 본 연구의 핵심 개념인 대학 거버넌스와 대학 행정화·탈 행정화에 대해 정의 할 것이다. 마지막으로 이 연구의 개념 분석틀인 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 개관한다. 특히 이 모형에 사용된 여러 가지 이론과 관점들을 구체적으로 살펴보면서 이와 같은 개념 분석틀을 사용하는 근거에 대해 알아볼 것이다. 결론적으로, 이상의 과정을 통하여 본 연구에 대한 이해의 폭을 넓히고자 한다.

### 1. 중국의 정치 및 행정 특성

교육은 사회 시스템의 일부이다. 사회주의 중국의 교육 문제를 깊이 이해하기 위해서는 중국의 정치 및 행정에 대한 이해가 없어서는 안 된다. 더욱이, 중국은 사회주의를 기본 이념으로 국가를 건설 및 운영하고 있기 때문에 기본적인 정치 및 행정 제도는 서방 국가들과 기본적으로 다르다. 다시 말해, 사회주의 중국의 정치 및 행정 현황에 대한 기본적인 정보가 부족하면 중국의 교육 정책을 이해하기 힘들다는 것이다.

중국의 국가 기관은 서구의 나라의 것을 모방하거나 전 시대의 것을 답습한 것도 아니고 1840년부터 1949년까지의 109년<sup>6)</sup> 동안의 외세

---

6) 1840년 아편전쟁부터 1949년 신중국 수립 전까지 중국은 반식민지 반봉건 사



침략과 국내 분열로 인한 혁명 실천 경험과 결합하여 건립한 것이다 (김종미, 1999, p.246). 요컨대, 중국의 국가기관은 크게 당(黨)과 정(政)으로 구분할 수 있다. 여기서 ‘당(黨)’은 집권당인 중국공산당을 의미하고, ‘정(政)’은 전국인민대표대회를 최고 권력기관으로 하고 있는 중국 국가 권력기관을 의미한다. 이하에서는 사회주의 중화인민공화국의 정치 및 행정에 대한 기본 현황에 대해 크게 당(黨)과 정(政)으로 나누어 다음과 같이 정리하였다.

## 가. 중국공산당의 조직 특성

앞서 언급한 바와 같이 사회주의 중화인민공화국의 정치 및 행정은 크게 당(黨)과 정(政)으로 분류가 가능하다는 것을 의미하고, 이하에서는 사회주의 중화인민공화국의 당(黨)에 대해 구체적으로 들여다본다. 우선, 1840년부터 1949년까지의 109년(7)은 중국이 제국주의의 침략 및 봉건통치로 인하여 전 사회가 전례 없이 동요했던 시기였다. 이로 인해 19세기의 중국은 외세 침략과 국내 분열 등에 대비하여 무엇보다도 강력한 정당과 국가의 존재를 필요로 하였다. 이처럼 근대 중국의 정치와 행정은 무원칙한 방치 상태를 지속하다가 중국공산당(the Communist Party of China, CCP)에 의해 정권 인수가 끝나면서 안정적인 통치의 시대로 전환되었다(이대희, 1998, p. 42). 끝으로, 1949년 10월 1일, 중국은 100여 년 동안의 굴욕적인 역사를 끝내고 독립자주의 사회주의 국가인 중화인민 공화국(People's Republic of China, PRC)이 되었다.

현행 중국의 정당제도인 정치협상제도(政治協商制度)에 따르면, 중국

---

회였다. 100여 년 동안 세계의 거의 모든 제국주의 국가들은 중국을 침략해 배상·할부·무역항 개방을 강요하고 외국인에게 법외 특권을 부여할 것을 강요하였다.

- 7) 1840년 아편전쟁부터 1949년 신중국 수립 전까지 중국은 반식민지 반봉건 사회였다. 100여 년 동안 세계의 거의 모든 제국주의 국가들은 중국을 침략해 배상·할부·무역항 개방을 강요하고 외국인에게 법외 특권을 부여할 것을 강요하였다.

공산당(the Communist Party of China, CCP)은 중화인민공화국의 유일한 집권당이며, 8개의 민주당파<sup>8)</sup>는 중국공산당의 지도 아래 야당으로서의 지위를 가지고 있다고 명시되어 있다. 바꾸어 말하면, 중국공산당은 중화인민공화국 건국 이래 유일한 집권당이며 중국 군사력을 포함한 중국의 모든 조직 및 세력을 지도하는 절대적인 위치에 있다는 점에서 특기할 만한 점이다. 이는 침략과 분열의 오래된 역사로 인해 고도로 제도화 되고 막강한 권력을 가진 강력한 정당을 필요로 했던 중국 인민들의 선택이었다. 따라서 이 결과는 중국 사회의 안정과 중국 공산당 정권의 공고화에 유리하였다(罗显华, 2003, p21). 부연하면, 중국공산당의 지도적 지위는 자칭이 아니라 당의 성격에 의해 결정되고 역사와 인민의 선택에 의해 결정되었고 헌법에서 명확하게 규정하고 있다. 이와 같은 맥락을 이해하면서 중국공산당의 조직 및 특성을 더 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중국공산당은 현재 세계에서 가장 많은 당원 수를 보유하고 있는 최대의 정당이고 지금도 그 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 중공중앙조직부의 중국공산당당내통계공보(中国共产党党内统计公报)의 최근 통계에 따르면 중국공산당원의 총 수는 다음과 같다. 자세히 보면, 2021년 말 까지 중국공산당의 당원 수는 총 9671만2000명이다. 이는 1921년 중국공산당 창당 당시의 당원수 50여명 보다 약 20배 정도 더 늘어난 수치이다. 이처럼 중국공산당은 인구 수가 914억 명이 넘는 대

---

8) 정치협상제도(政治协商制度)는 중국 특색의 통일전선(统一战线) 기구라고 볼 수 있다. 마오쩌둥(毛泽东)은 1945년 중국공산당 7대 회의에서 처음으로 국공양당 사이에 존재하는 정파를 '민주당파'라고 불렀다. 즉, 중국에는 중국공산당 외에도 8개 정당이 있는데, 이는 중국국민당 혁명위원회(약칭 민혁), 중국민주동맹(약칭 민맹), 중국민주건국회(약칭 민건), 중국민주촉진회(약칭 민진), 중국농공민주당(약칭 농노동당), 중국치공당(약칭 치공당), 93학사, 대만민주자치동맹(약칭 대맹) 등이다.

9) 중국 국가통계국이 2021년 5월 11일 발표한 「제7차 전국 인구센서스 공보」에 따르면 중국 대륙의 31개 성, 자치구, 직할시, 현역 군인의 인구는 1411,778,724명으로 전 세계 총인구의 약 18%를 차지하는 세계 제1의 인구 대국이다. 중국은 56개 민족으로 구성된 통일된 다민족 국가다. 최신 통계에

록에서 장기 집권하고 있는 정당(政黨)이라는 점을 알 수 있다.

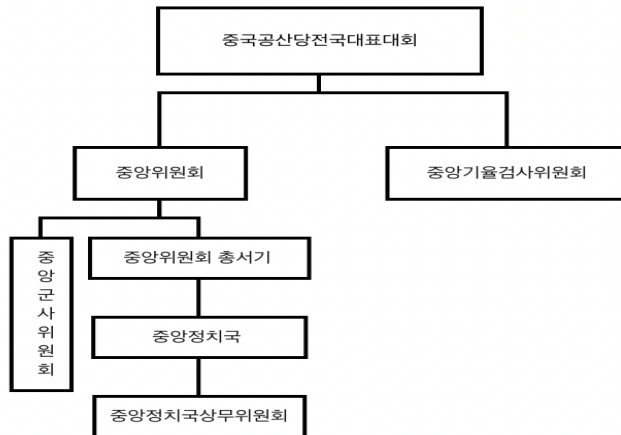
둘째, 중국공산당은 크게 중앙, 지방, 기층 조직으로 구성되어 있고 민주집중제의 원칙에 따라 의사결정을 집행하여 왔다. 또, 중국공산당은 민주집중제의 원칙에 의해 당원 개인은 당의 조직에 복종하고, 소수는 다수에 복종하며, 하급 조직은 상급 조직에 복종하며, 각급 당 조직과 당원 전원은 당의 전국대표대회와 중앙위원회에 복종하는 체계를 형성하였다. 부연하면, 이는 중국공산당 당내 질서의 총체적 개괄이고 각종 관계를 처리하는 기본 준칙이다. 특히, 중국공산당의 중앙조직은 당의 최고 지도기관으로 최고의 의사결정권과 감독권을 누리고 있다. 정리하면 나타내면, 중국공산당의 중앙 권력 기구는 [그림 2-1]에서 볼 수 있는 것처럼 중국공산당전국대표대회·중앙위원회·중앙위원회 총서기·중앙정치국·중앙정치국상무위원회·중앙군사위원회·중앙기율검사위원회를 포함하고 있다.

우선, 중국공산당전국대표대회는 중국공산당의 최고 권력기관이다. 헌법에서 규정하는 국가 최고 권력기관은 전국인민대표대회이지만, 현실적으로 중국은 중국공산당에 의해 움직인다고 볼 수 있다. 따라서 중앙위원회와 중앙기율검사위원회는 종속적인 위치에 있다. 요컨대, 중국공산당전국대표대회는 중국공산당의 최고 지도기관으로 5년마다 개최하고, 이 회의에서 중앙위원회와 중앙기율검사위원회의 주요 구성원을 선출하고 있다. 중국공산당전국대표대회의 직권에 대해 구체적으로 보면, 이는 중국공산당 당규(黨章)에 따라 ①중앙위원회의 보고 청취 및 심사 ②중국공산당 중앙기율검사위원회 보고 청취 및 심사 ③중국공산당의 중대한 문제 논의 및 결정 ④중국공산당 규약 개정 ⑤중앙위원회 구성원 선출 ⑥중국공산당 중앙기율검사위원회 구성원 선출 등이다. 이 밖에, 중국공산당전국대표대회는 규모가 너무 크기 때문에 5년에 한 번씩 중앙위원회에서 소집하는 반면, 중앙위원회 회의는 중앙정치국에서 1년에 한 번 이상 소집하고 있다.

---

의하면 한족이 1만28631명으로 91.11%를 차지했고 소수민족은 1만2547명으로 8.89%를 차지했다.

탐색과 발전을 거쳐 상당히 성숙되어 있는 중국공산당전국대표대회에서는 주석단(主席团) 제도를 실시한다. 현재 중국공산당 중앙위원회 총서기는 역대 중국 최고지도자들 중 최초로 중화인민공화국 건국 이후 태어난 인물인 시진핑(习近平)이다. 특히, 그는 중국공산당 중앙군사위원회의 주석과 중앙정치국상무위원회의 의원을 겸직하고 있다. 따라서 중국공산당 주석단 제도를 실시하는 기초에서 중국공산당전국대표대회를 진행할 때 약간의 집행 주석을 두고 번갈아 대회를 주재하고 있다.



[그림 2-1] 중국공산당의 중앙 권력기관

자료: <http://cpc.people.com.cn>의 중국공산당 중앙 조직 기관의 자료에 근거 재구성

셋째, 중앙, 지방, 기층 조직으로 구성되어 있는 중국공산당은 중앙은 물론이고 지방과 기층에서도 치밀한 조직 체계를 유지하고 있다. 우선, 당의 지방 조직에서 각급 당 대표대회는 동급 당의 위원회가 소집하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 당의 성(省)·자치구(自治区)·직할시(直辖市)의 당 대표대회, 구역의 시(市)와 자치주(自治州)의 당 대표대회, 현(县)·자치현(自治县)·구가 없는 시(不社区的市)·시 직

할구(直辖区)의 당 대표대회는 모두 5년에 한 번 개최한다. 당의 지방 각급 대표총회 대표 정원과 선출 방법은 같은 직급 당 위원회가 결정하며, 상급 당 위원회에 회부하여 비준한다. 물론, 지방의 당위원회는 같은 등급에서 최고 영도기관이다. 또, 여전히 지방에서도 중앙에서와 마찬가지로 당원 개인이 당의 조직에 복종하고, 소수는 다수에 복종하며, 하급 조직은 상급 조직에 복종하며, 각급 당 조직과 당원 전원은 당의 전국대표대회와 중앙위원회에 복종하는 중국공산당의 치밀한 조직 체계를 유지하고 있다.

다음으로 중국공산당 당헌에 따르면 정규 당원이 3명 이상인 기업, 농촌, 기관, 학교, 과학 연구소, 거리 공동체, 사회 조직, 인민 해방군 연대 및 기타 조직은 모두 당의 기층 조직을 설치하도록 명시하고 있다. 다시 말해, 중국공산당은 중앙은 물론이고 지방의 국가기관, 인민 단체, 경제조직, 문화조직 등의 기구에 모두 기층 조직인 당 조직(党组)<sup>10)</sup>을 두고 있다는 것이다. 최근 통계에 따르면, 중국공산당은 현재 총 486만 4000여개의 당 조직을 보유하고 있다. 더 구체적으로 보면, 중국의 정부 기관에는 74만5000개, 공공 기관에는 94만9000개, 기업에는 153만2000개, 사회 조직에는 17만1000개의 기층 당 조직을 보유하고 있다. 이는 1949년 중화인민공화국 수립 당시의 기층 당 조직보다 약 24배 증가하였다. 부연하면, 중국공산당의 당 조직(党组)을 잘 조직하는 것은 중국의 정부 기관·공공 기관·기업·사회 조직 등 모든 영역의 기층 당원의 마음을 응집하여 힘을 모으는 과정이다. 결과적으로, 기층 당 조직(党组) 중국공산당 강력한 조직력의 기초가 된다는 것을 의미한다. 당의 기층 조직의 정치기능과 서비스기능은 고도로 일치되고 통일된 것이다. 부연하면, 정치기능은 당 기층 조직의 본질적인 속성이며, 서비스기능은 당 기층 조직의 업무역량과 근본적인 착안점이다.

---

10) 중공중앙조직부에서 규정한 기층 당 조직의 최우선 과제를 보면 다음과 같다. 즉, 기층 당 조직은 당의 노선, 방침, 정책을 선전하고 집행해야 한다. 따라서 각급 당 조직은 당 중앙, 상급 조직과 본 조직의 결의를 선전하고 집행하며, 당 내외의 간부와 대중을 조직하고, 본 부서가 맡은 임무를 완수하여야 한다.

이상 살펴본 바와 같이 사회주의 중화인민공화국의 당(党)인 중국공산당의 특성은 다음과 같다. 우선, 현행 정치협상제도에 따라 중국의 유일한 집권당이고 세계에서 가장 많은 당원 수를 보유하고 있는 정당이다. 다음으로는 민주집중제의 원칙에 따라 상당히 성숙되어 있는 중국공산당전국대표대회를 중국공산당의 최고 권력기관으로 하고 있으며 중앙위원회와 중앙기율검사위원회는 종속적인 위치에 있다. 끝으로, 중국공산당은 중앙에서는 물론이고 지방과 기층 조직에서도 여전히 치밀한 당 조직 체계를 유지하고 있다는 것이다.

## 나. 중국 행정의 조직 특성

사회주의 중화인민공화국이 서구의 삼권분립 제도를 실행하고 있는 국가와 구별되는 가장 큰 특성은 헌법 제3조 제1항에 의해 모든 국가 기관은 민주집중제의 원칙을 실행하고 있다는 점이다(김광수, 2017, p214). 또, 중국의 국가 권력기관은 크게 중앙에서 지방으로 수직적으로 국가(国家)급, 성(省)급, 시(市)급, 현(县)급, 향(乡)급으로 나누어 조직 및 구성되어 있다. 이하에서는 사회주의 중화인민공화국의 정(政)에 대해 구체적으로 다루고자 한다.

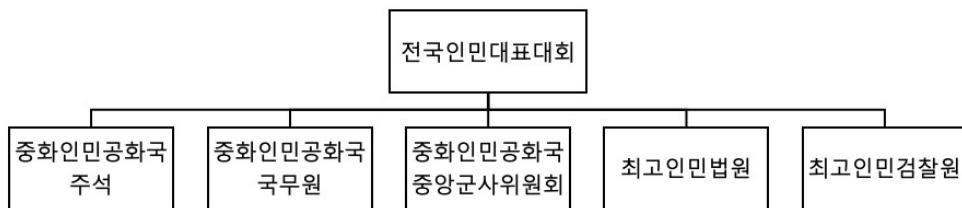
### (1) 중앙의 국가 권력기관

현행 중화인민공화국 헌법 제2조는 제1항은 "중화인민공화국의 모든 권력은 인민에게 있다", "인민이 국가 권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회"라고 명시하고 있다. 다시 말해, 중국에서 인민이 국가 권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회이다. 이 밖에, 중화인민공화국 헌법 제3조는 "전국인민대표대회와 지방 각급 인민대표대회는 모두 민주적으로 선출되어 인민에 대한 책임을 지고 국민의 감독을 받는다"라고 명시되어 있다. 이는 중국에서 행정·감찰·재판·검찰과 같은 권력기관은 모두 인민대표대회가 구성한다는 것을 의미한다. 부연하면, 위와 같은 권력기

관들의 위상이 대등하지 않다는 뜻이다. 특히, 입법은 당의 주장과 인민의 뜻이 통일되는 과정을 집약적으로 보여주고 있고, 법은 국민 모두가 지켜야 할 행동준칙이기 때문이다.

따라서 서방처럼 '삼권분립, 상호 견제와 균형'이 아닌 입법부가 주도권을 쥐고 있다는 점이 중국 행정의 기본 특성이라고 할 수 있다(许崇德, 2009). 즉, 사회주의 체제인 중국에서는 서방처럼 삼권분립(三权分立)이 아닌 의행합일(议行合一)을 실행하고 있다는 것이다. 이에 따라 '(의회의) 입법권과 행정권의 일체'로 입법권을 가진 전국인민대표대회가 최상위에 있고 행정기관과 사법기관이 의회에 종속돼 있다는 뜻이다.

우선, 중화인민공화국 헌법이 규정한 중화인민공화국의 국가 권력기관은 [그림 2-2]에서 볼 수 있는 것처럼 전국인민대표대회·중화인민공화국 주석·중화인민공화국 국무원·중화인민공화국 중앙위원회·최고인민법원·최고인민검찰원이 포함된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.



[그림 2-2] 중화인민공화국 중앙 국가 기관

자료: <http://www.gov.cn>의 중화인민공화국 국가 기관 자료에 근거 재구성

먼저, 중화인민공화국 헌법 제57조는 “중화인민공화국 전국인민대표

대회는 최고 국가 권력기관이고, 그것의 상설 기관은 전국인민대표대회 상무위원회이다.”고 명시하고 있다. 전국인민대표대회의 임기는 5년이고 전국인민대표대회 회의는 매년 한 차례 열리는데 이는 상설기관인 전국인민대표대회 상무위원회에서 소집한다. 현행 중화인민공화국 헌법 제62조, 제63조에 따르면 전국인민대표대회는 중화인민공화국의 최고 입법권, 최고 결정권, 최고 임면권, 최고 감독권을 갖고 있다. 이처럼 의행합일(議行合一)에 따라 [그림 2-2]처럼 국가의 최고인민법원과 최고인민검찰원은 물론이고 최고 행정기관인 국무원도 모두 전국인민대표대회에 종속되어 있다. 이에 따라, 전국인민대표대회는 국가 주석과 부주석은 물론이고 국무원·중앙군사위원회장·최고인민법원·최고인민검찰원 등 기관의 주요 인사에 대한 임면권을 가지고 있다.

다음, 중화인민공화국 헌법 제79조에 의해 “중화인민공화국의 주석과 부주석은 전국인민대표대회에서 선출된다.” 중화인민공화국 주석은 중화인민공화국을 대표하고 중화인민공화국 부주석은 주석의 위탁을 받아 주석의 일부 직권을 대행할 수 있다. 제85조 중화인민공화국 국무원, 즉 중앙인민정부는 최고 국가 권력기관의 집행 기관이며, 최고 국가 행정 기관이다. 이 밖에 중화인민공화국 헌법 제85조 제1항은 “중화인민공화국 국무원은 중앙인민정부는 최고국가권력기관의 집행기관이며, 최고 국가 행정기관이다.”라고 하고 있다. 국무원의 임기는 전국인민대표대회 임기와 같고, 국무원의 총리·부총리·국무위원은 2회 이상 연임할 수 없다는 것이 기본 규정이다.

한편, 중화인민공화국 헌법 제93조에서는 “중화인민공화국 중앙군사위원회가 전국의 무장력을 영도한다.”고 명시되어 있다. 중앙군사위원회의 임기도 전국인민대표대회의 임기와 같다. 이 외에, 중국공산당 규약에 따르면 중국공산당은 인민해방군과 기타 인민무력에 대한 절대적인 영도를 견지하고 있다. 즉, 중화인민공화국 중앙군사위원회가 있어도 군대에 대한 중국공산당의 영도는 변함이 없다는 것을 의미한다.

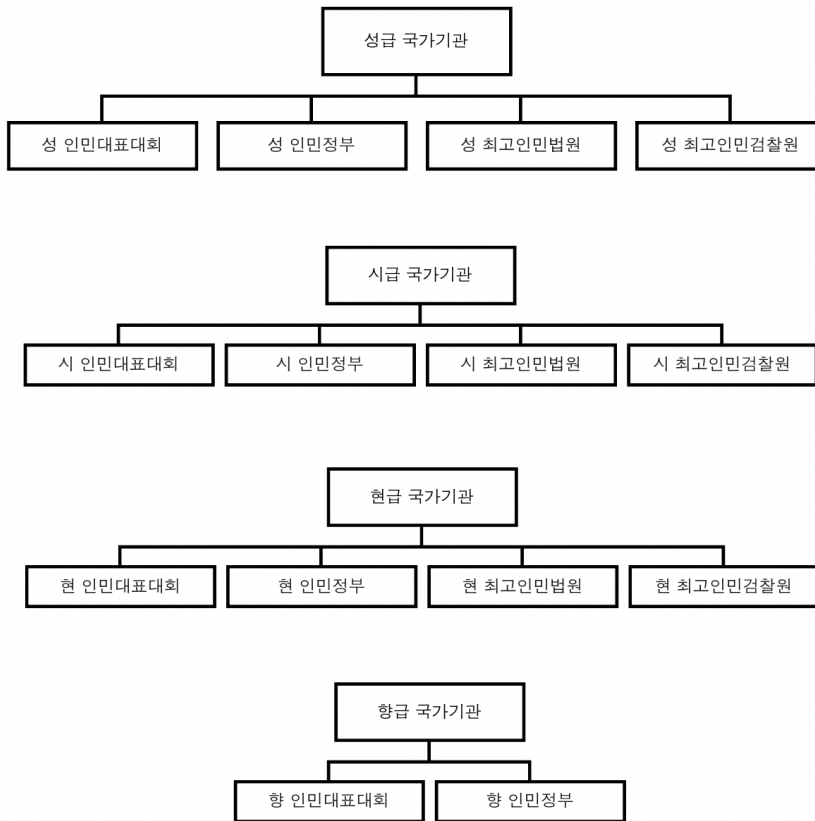
다른 한편, 최고인민법원은 최고 재판기관이고 중앙과 지방 각급 인민법원의 재판 업무를 감독한다. 또, 최고인민검찰원은 최고 검찰기관



으로써 중앙과 지방 각급 인민검찰원의 업무를 감독한다. 특히, 하급의 인민법원과 인민검찰원은 모두 상급의 지도아래 업무를 진행하고 있다. 이처럼 최고인민법원과 최고인민검찰원은 중화인민공화국 헌법 제140조에 따라 서로 책임을 분담하고, 서로 협조하며, 서로 제약하여 정확하고 효율적인 법률 집행을 보장하고 있다. 이상에서 살펴본 국가 권력기관 외에도 국가의 최고 검찰 기관인 검찰위원회가 있다. 검찰위원회는 중앙과 지방에 모두 설치되어 있고, 임기는 동급 인민대표대회의 임기와 같다. 특히, 검찰 위원회는 중화인민공화국 헌법 제 127조의 법률 규정에 의거하여 검찰권을 독자적으로 행사하고 행정 기관·사회 단체와 개인의 간섭을 받지 않는다.

## (2) 지방의 국가 권력기관

중화인민공화국 헌법에 따르면, 중국의 행정 구역은 성·현·향의 3급만을 포함하고 있으며, '지'급을 포함하지 않는다. 그러나 실제 상황에서는 [그림 2-3]와 같이, 성·지·현·향 4급 행정구역을 포함한 4급 구조로 되어 있다.



[그림 2-3] 중화인민공화국 지방 국가 기관

자료: <http://www.gov.cn>의 중화인민공화국 국가 기관 자료에 근거 재구성

우선, 중국 지방의 국가 기관은 [그림 2-3]와 같이 구성되어 있다. 여기서 성·지·현급 구역은 모두 동급의 인민대표대회, 인민정부, 인민법원, 인민검찰원을 포함하고 있다. 그러나 구역의 규모가 비교적 작은 향급 구역에서는 동급의 인민대표대회, 인민정부만 포함하고 있다는 것을 알 수 있다.

중화인민공화국 지방 각급 인민대표대회와 인민정부 조직법(中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法) 제 2조에서는

“지방 각급 인민대표대회는 지방 국가 권력기관이다.” 그리고 “지방 각급 인민정부는 지방 각급 국가 권력기관의 집행기관이다”라고 명시되어 있다. 따라서 지방 각급 인민대표대회와 인민정부는 모두 중앙의 통일된 지도 아래 지방의 능동적이고 적극적인 원칙을 충분히 발휘하여 헌법, 법률, 행정법규가 본 행정구역에서 실시되도록 보장하는 작용을 하고 있다. 물론, 중앙의 국가 기관과 마찬가지로 지방 각급 인민대표대회, 현급 이상의 지방 각급 인민대표대회 상무위원회 및 지방 각급 인민정부는 모두 민주집중제의 원칙을 실행하고 있다.

이에 따라 성·지·현급 구역의 인민대표대회는 본급 인민대표대회 상무위원회의 구성원을 선출할 수 있다. 그 외에도 성·지·현급 구역의 인민대표대회에서는 성장·부성장, 자치구 주석·부주석, 시장·부시장, 주지사·부지사, 군수·부군수, 구청장·부구청장 등을 선출할 수 있다. 또, 본급 인민법원장과 인민검찰원장도 성·지·현급 구역의 인민대표대회에서 선출한다. 이 밖에 인민법원과 인민검찰원의 역할도 중앙 최고인민법원과 최고인민검찰원과 비슷하다.

마지막으로, 중국에서는 1978년 개혁개방을 하면서 중앙은 성(省)급만 임명하고, 성(省)의 수장에게 자신의 관내 간부를 임명할 인사권을 부여한다. 그러나 이는 중앙 정부의 통제가 흔들리지 않는다는 전제로 지방에 주는 권한일 뿐이다. 따라서 지방의 국가 권력기관은 모두 상급과 중앙 국가 권력기관의 영도 및 감독을 받아야 한다는 것이 현실이다.

이상에서 살펴 본 내용을 바탕으로 사회주의 중화인민공화국의 정(政)인 중국 행정의 특성을 요약하면 다음과 같다. 우선, 모든 국가기관은 헌법에 의해 민주집중제의 원칙을 실행하고 있다. 의행합일(议行合一)에 따라 중화인민공화국 전국인민대표대회는 최고 국가 권력기관이고, 그것의 상설 기관은 전국인민대표대회 상무위원회이다. 다만, 현실적으로는 중국공산당에 의해 움직인다고 이해할 필요가 있다. 다음으로 중앙에서 중화인민공화국 주석·중화인민공화국 국무원·중화인민공화국 중앙위원회·최고인민법원·최고인민검찰원은 모두 종속적인 위치

에 있다. 끝으로, 지방에서는 성·지·현·향 4급에 따라 국가 권력기관이 분표되어 있으며 모두 상급 및 중앙의 국가 권력기관의 영도 및 감독을 받아야 한다는 것이다.

## 2. 중국 대학의 유형 및 조직 특성

### 가. 중국 대학의 일반적 특성

우선, 중국의 대학은 <표 1>과 같이 구체적인 구분 방법에 따라 여러 가지 유형으로 구분할 수 있다. 먼저, 학생 양성 단계에 따라 학사(本科) 및 전문학사(专科) 대학으로 구분한다. 한편, 대학의 실력 및 수준에 따라 일반 대학과 중점 대학으로 구분하고, 중점 대학은 또 985 공정 중점 대학과 211공정 중점 대학으로 구분하는데, 현재 실력 및 수준이 가장 높은 985공정 중점 대학은 총 39개가 있고 211공정 중점 대학은 총 122개가 있다. 다음, 대학의 종속 관계에 따라 보면, 부속(교육부 직속, 국가 기타 부처 소속, 업종별 소속) 대학과 성립(직할시, 자치구) 대학으로 구분할 수 있다. 끝으로, 대학의 운영 체제에 따라 중국의 대학은 공립대학, 사립대학, 독립학원으로 구분할 수 있다.

<표 2-1> 구분 방법에 따른 중국의 대학 유형

구분 방법	대학 유형
양성 단계	학사(本科) 대학
	전문학사(专科) 대학

11) 출처: <http://www.moe.gov.cn> '985공정 학교 명단'

12) 출처: <http://www.moe.gov.cn> '211공정 학교 명단'

실력 및 수준	일반 대학	
	중점 대학	985공정 중점 대학 (총 39개교) 11)
		211공정 중점 대학(총 112개교)12)
운영 체제	공립대학	
	사립대학	
	독립학원	
종속 관계	부속(교육부 직속, 국가 기타 부처 소속, 업종별 소속)	
	대학 성립(직할시, 자치구) 대학	

출처: 李勇(2015), 교육부 '985공정 및 211공정 학교 명단'을 바탕으로 재구성

다음으로 중국의 행정구역에 대해 정리하면 중국은 총 23개의 성, 5개의 자치구, 4개의 직할시와 2개의 특별행정구로 구성되어 있다. <표 2-2> '중국 2021년 보통 대학교 명단'<sup>13)</sup>에 의하면, 2021년 9월 30일 까지 중국에는 총 3,012개의 대학교가 운영되고 있다. <표 2-2>를 보면, 교육부가 직접 관리하는 대학은 총 74개인데, 그중 중국의 수도인 북경시 한 곳에만 25개의 교육부 직속 대학이 있으며 이는 전체의 33.7%를 차지하고 있다는 것을 발견하였다. 5개의 자치구에는 교육부 직속 대학이 하나도 없고, 다음으로 교육부 직속 대학의 수가 뚜렷하게 많은 지역은 경제가 발달한 지역인 상하이시와 강쑤성 등과 역사적으로 중국공산당과 밀접한 관련이 있는 후베이성 등이다. 따라서 교육부가 주관하고 있지 않는 대학들은 모두 성립(직할시, 자치구) 대학들이지만 정부가 직접 주관하고 있지 않다는 하더라도 정부와 전혀 연관이 없다고 할 수는 없다고 본다.

현재 중국의 보통 대학(일반 대학과 중점 대학 모두 포함)은 총 2,756개교(학사 대학 1,270개교, 전문학사 대학 1,486개교)이고, 성인 대학은 256개교이다. 아래의 <표 2-2>는 성인 대학을 포함하지 않고

13) 이 목록에는 홍콩특별구역, 마카오특별구역 및 대만의 대학교는 포함되지 않았다. 출처: <http://www.moe.gov.cn> '대학교 명단'

일반 대학과 중점 대학만 포함하고 있다. 그리고 <표 2-2>에 의하면 중국에서 공립대학은 총 1,944개교이며 중국 대학의 70.54%를 차지하고 있다. 따라서 본 연구에서 언급하고 있는 중국 대학은 일반적으로 중국의 공립대학을 가리키고 있다.

<표 2-2> 중국 2021년 보통 대학교 명단

지역	학교 수	주관 부서		대학 운영 체제	
				공립	사립
북경시	92	교육부	25	공립	77
				사립	15
천진시	56	교육부	2	공립	44
				사립	12
허베이성	123	교육부	0	공립	88
				사립	35
산시성	82	교육부	0	공립	70
				사립	12
내몽골자치구	54	교육부	0	공립	44
				사립	10
랴오닝성	114	교육부	2	공립	84
				사립	30
지린성	66	교육부	2	공립	46
				사립	20
헤이룽장성	80	교육부	2	공립	62
				사립	18
상하이시	64	교육부	8	공립	45
				사립	19
장쑤성	167	교육부	7	공립	122
				사립	45
저장성	109	교육부	1	공립	78
				사립	31
안후이성	121	교육부	1	공립	89
				사립	32
장시성	106	교육부	0	공립	75
				사립	31
산둥성	153	교육부	3	공립	111
				사립	42
허난성	156	교육부	0	공립	111
				사립	45
후베이성	130	교육부	7	공립	86
				사립	44
후난성	128	교육부	2	공립	98
				사립	30

광둥성	160	교육부	1	공립	109
				사립	51
광시좡족자치구	85	교육부	0	공립	59
				사립	26
하이난성	21	교육부	0	공립	12
				사립	9
좡칭시	69	교육부	2	공립	40
				사립	29
쓰좡성	134	교육부	3	공립	82
				사립	52
구이저우성	75	교육부	0	공립	60
				사립	15
원난성	82	교육부	0	공립	62
				사립	20
티베트자치구	7	교육부	0	공립	7
				사립	0
산시성	97	교육부	5	공립	64
				사립	33
간쑤성	49	교육부	1	공립	43
				사립	6
칭하이성	12	교육부	0	공립	11
				사립	1
닝샤후이족자치구	20	교육부	0	공립	16
				사립	4
신좡위구르자치구	55	교육부	0	공립	49
				사립	6

출처: 중국 교육부 2021년 ‘대학교 명단’을 바탕으로 재구성

## 나. 중국 대학의 조직적 특성

중국 대학의 가장 큰 특징은 ‘당위원회 지도하의 총장 책임제’라고 할 수 있다. 앞서 언급한바와 마찬가지로 중국공산당은 중앙에서는 물론이고 지방과 기층 조직에서도 치밀한 당 조직 체계를 유지하고 있다. 즉, 중국공산당 당헌에 따라 정규 당원이 3명 이상인 기업, 농촌, 기관, 학교, 과학 연구소, 거리 공동체, 사회 조직, 인민 해방군 연대 및 기타 조직은 모두 당의 기층 조직을 설치하고 있다. 그리고 중국에서 대학은 국가가 설치하는 공익적 성격의 기관이지만 정부기관에 소속되지 않는 14)사업 단위(事业单位)에 속한다. 특히, ‘당위원회 지도하의 총장 책임

제(党委领导下的校长负责制)'는 중국공산당이 중국의 대학(일반 대학과 중점 대학)을 관리하는 데 있어서의 근본적인 제도이고 중국 현대 대학 제도의 핵심이다.

우선, 1990년 중국공산당 중앙위원회는 「중국공산당 중앙위원회의 대학교 당 건설 강화에 관한 통지서(中共中央关于加强高等学校党的建设的通知)」를 통해 처음으로 중국의 대학에서 '당위원회 지도하의 총장 책임제(党委领导下的校长负责制)'를 실시할 것을 명시하였다. 요컨대, 국가에 의해 설립된 대학에서 이른바 중국공산당대학기층위원회가 중국공산당 규약과 관련 규정에 따라 대학을 통일적으로 지도한다는 뜻이기도 하다. 이외에 중국에서는 국가가 아닌 사회 역량에 의해 설립된 대학의 내부 관리에 대해 국가사회역량운영대학규정으로 정한다. 특히, 중국에서 대학의 내부 조직은 크게 대학 차원의 조직과 단과대학 차원의 조직으로 나뉜다. 이에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 대학 차원의 조직

중국 대학에서 대학 차원의 조직에는 <표 2-3>에서처럼 기본적으로 당위상임위원회(党委常委会议)· 규율검사위원회(纪律检查委员会)· 총장 사무회의(校长办公会议)· 학술위원회(学术委员会)· 학위평정위원회(学位评定委员会)· 교무위원회(校务委员会)· 감사위원회(监察委员会)· 교직원 대표대회(教职工代表大会)· 공청단(共青团) 등을 포함하고 있다. 이하에서는 중국 대학의 대학 차원에 포함되는 대학 조직에 대해 구체적으로 살펴보도록 한다.

우선, 당위상임위원회(党委常委会议)는 당위서기가 소집하고 주재한다. 당위상임위원회의 회의 의제는 학교 지도부 구성원들이 제기하고 당위서기가 확정한다. 여기서 대학의 당위서기는 중국공산당 중앙위원회 조직부에서 임명하고 있다. 그리고 대학 당위원회의(당위)는 '당위원

- 
- 14) 사업 단위(事业单位)는 정부 지도를 받아 조직이나 기구의 법인 실체를 표현한다. 구체적으로 보면, 국가가 사회공익을 목적으로 국가기관 또는 기타 단체가 국유재산을 이용하여 개최하는 교육, 과학기술, 문화, 위생 등의 활동을 하는 사회봉사단체를 말한다.



회 지도하의 총장 책임제'에 따라 대학 총장이 독립적으로 직권을 행사하는 것을 지지하며 역할<sup>15)</sup>은 주로 다음과 같다. 1) 중국공산당의 노선·방침·정책을 집행하고, 사회주의 학교 설립 방향을 견지하며, 학교의 사상 정치와 덕육의 업무를 지도한다. 2) 학교 내부 조직 기구의 설치와 내부 조직 기관의 책임자 선출을 논의하고, 학교의 개혁·발전과 기본관리 제도 등 중대한 사항을 토의 결정하며, 학교의 개혁·발전과 기본관리 제도 등 중대한 사항을 토의 결정한다.

이처럼 당위상임위원회(党委常委会议)의 조직 형태를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 이 회의는 반드시 반수 이상의 상위(常委)들이 회의에 참석해야 소집할 수 있는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 회의에서 간부 임면 등 중요한 사항을 논의하고 결정할 때, 반드시 2/3 이상의 상위(常委)들이 이 회의에 참석해야 소집할 수 있다. 또, 대부분 당위상임위원회(党委常委会议)의 표결 사항은 참석한 상위(常委)들의 절반을 넘는 동의를 있어야만 통과된다.

특히, 최근 중국 대학의 총장은 일반적으로 해당 대학의 당위부서기(党委副书记)를 겸하여 임명되고 있다. 그리고, 당위의 위원이 아닌 대학 행정 지도부 구성원도 당위상임위원회의 회의에 참석할 수 있다. 요컨대, 중국 대학에서 대부분 총장은 당위부서기(党委副书记)를 겸하고 있으므로 이 회의에 참석이 가능하고, 대부분 대학 부총장은 당위의 위원은 아니지만 역시 당위상임위원회의 회의에 참석이 가능하다는 것이다. 이는 대학의 당정이 서로 협조하는 방식으로 공동으로 책임지는 기제를 광범위 하게 사용하고 있다는 것으로 해석 가능하다. 학교 규율검사위원회(纪律检查委员会)는 학교의 당내 감독 기구로 당의 규약과 당내 법규에 의거하여 직무를 수행하고, 학교 당위를 도와 당풍의 청렴한 건설 사업을 원활히 수행하며, 부패 예방과 처벌 체계 건설을 추진하여 학교 사업의 건전한 발전을 보장한다.

한편, 학교 총장사무회의(校长办公会议)는 학교장이 직권을 행사하는 기본 형식이다. 대학에서 총장은 총장사무회의를 주재하고 학교 수업,

---

15) 중화인민공화국의 고등교육법 (2015년 개정)을 참고하여 정리하였다.

과학 연구, 행정 관리의 주요 사항을 처리한다. 그리고 총장사무회의(校长办公会议)는 학교장이 소집하고 주재하고 있다. 여기서 이 총장사무회의는 일반적으로 총장, 부총장, 총장 보좌관으로 구성되어 있다. 그 외에 중국에서 대학의 당위서기, 부서기, 규율위원회 서기 등은 구체적인 대학 의제 상황에 따라 총장사무회의에 참가하고 있다. 요컨대, 총장사무회의에서 회의 의제는 학교 지도부에 의해 제출되고 총장이 확정하여 진행하는 방식으로 운영되고 있다. 여기서 중국 대학의 총장의 역할에 대해 구체적으로 알아보면 다음과 같다.

즉, 중국에서 대학의 총장은 '당위원회 지도하의 총장 책임제'에 따라 기본적으로 교육법이 정한 보직 요건에 적합한 공민이 맡고 있고, 대학의 총장 및 부총장은 중국의 국가 관련 규정에 따라 임면된다. 대학의 총장은 본교의 교육 연구와 행정 관리 업무를 전적으로 책임지며 다음과 같은 구체적인<sup>16)</sup> 역할을 하여야 한다고 기본적으로 규정되어 있다. 1) 발전 계획을 작성하고 구체적인 규칙 제도와 연간 사업 계획을 제정하고 조직하여 실시한다. 2) 교육, 연구, 사상 정치와德育 교육을 조직한다. 3) 내부 조직 기관의 설치 방안을 마련하고, 부총장 인선을 추천하며 내부 조직 기구의 책임자를 임면한다. 4) 교사 및 기타 직원에 대한 임용과 해임, 학생에 대한 학적의 관리와 포상 처분을 결정한다. 5) 학교의 연간 예산안을 작성 및 집행하고, 학교의 자산을 보호 및 관리하며 학교의 합법적 권익을 보호한다.

**<표 2-3> 대학 차원의 조직 및 역할**

조직	역할
당위상임위원회(党委常委会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교 업무를 지도</li> <li>· 학교장의 독립적인 책임 행사를 지지</li> <li>· 학교의 모든 업무의 원활한 진행을 보장</li> </ul>
규율검사위원회(纪律检查委员会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당의 규약과 당내 법규에 의거하여 직무를 수행</li> <li>· 학교 당위를 도와 당풍의 청렴한 건설 사업을 원활히 수행</li> </ul>

16) 중화인민공화국의 고등교육법 (2015년 개정)을 참고하여 정리하였다.

<p>총장사무회의(校长办公会议)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부패 예방과 처벌 체계 건설을 추진</li> <li>• 발전 계획을 작성하고 구체적인 규칙 제도와 연간 사업 계획을 제정하고 조직하여 실시</li> <li>• 교육, 연구, 사상 정치와 덕육 교육을 조직</li> <li>• 내부 조직 기관의 설치 방안을 마련하고, 부총장 인선을 추천하며 내부 조직 기구의 책임자를 임명</li> <li>• 교사 및 기타 직원에 대한 임용과 해임, 학생에 대한 학적의 관리와 포상 처분을 결정</li> <li>• 학교의 연간 예산안을 작성 및 집행하고, 학교의 자산을 보호 및 관리하며 학교의 합법적 권익을 보호</li> </ul>
<p>학술위원회(学术委员会)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학술 기준과 규정, 학술 윤리 등 학술 관리 제도를 논의</li> <li>• 교수와 과학 연구 성과 상을 심사하고 추천</li> <li>• 학술 부정 행위 심사를 접수하고 학술 분쟁을 판결</li> </ul>
<p>학위평정위원회(学位评定委员会)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학사 학위 취득자의 명단을 검토</li> <li>• 학위 논문 답변위원회에 결의안을 제출하여 비준 여부를 결정</li> <li>• 석사 학위, 박사 학위, 명예 박사 학위 수여를 결정</li> <li>• 수여한 학위의 철회를 결정</li> <li>• 대학원 지도 교사 자격을 심사 비준하고 철회</li> </ul>
<p>교무위원회(校务委员会)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 업무위원회 헌장 및 개정안의 채택을 고려</li> <li>• 위원의 추가 또는 탈퇴를 결정</li> <li>• 학교 정관 작성 및 개정, 개발 및 개혁 계획, 학교 건설 및 전문 설정, 연간 예산 결산 보고서 등의 주요 사항을 심의하는 데 참여</li> <li>• 산학 연구 협력과 협동 혁신을 전개하는 총체적 방안, 중대 프로젝트 및 협의를 심의하고, 학교의 사회 서비스를 지원하고, 학교의 사회 협력 수준과 품질 향상을 촉진</li> <li>• 사회 자금 조달, 자원 확보를 위한 학교 계획 또</li> </ul>

	<p>는 계획을 검토하여 자금 조달의 사용을 감독</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교 운영의 질과 효과를 감독하고 평가</li> <li>· 학교가 위임한 기타 기능을 수행</li> </ul>
감사위원회(監察委員會)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교 규칙과 결정을 준수하고 집행하는 학교 기관 및 인원의 문제를 점검</li> <li>· 학교 기관 및 인원에 대한 학교 규율 위반 및 처분 사항을 접수</li> <li>· 학교 기관 및 인원이 학교 규율 위반 행위를 조사하고 처리</li> <li>· 학교 기관 및 인원이 처분 결정에 대한 이의나 불만을 접수하고, 법에 따라 그 권익을 보호</li> </ul>
교직원대표대회(教職工代表大會)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교 현장 초안의 제정 및 개정 보고서를 듣고 의견과 건의 제출</li> <li>· 학교 발전 계획, 교직원 건설, 교육 개혁, 캠퍼스 건설 및 기타 주요 문제 해결에 대한 보고서를 듣고 의견과 건의 제출</li> <li>· 학교 연례 업무, 학술 업무, 재무 업무, 노조 업무 보고서 및 기타 특별 업무 보고서를 듣고 의견과 건의 제출</li> <li>· 학교를 통해 제시한 교직원의 이익과 직결되는 복지, 교내 배정 실시 방안 및 그에 상응하는 교직원 임용, 심사, 상벌 방법을 논의</li> <li>· 학교 교대회의 제안을 심의하여 상황 보고를 처리</li> <li>· 규정과 안배에 따라 학교 지도 간부를 평가</li> <li>· 여러 가지 방법으로 학교 업무에 대한 의견과 건의를 하고, 학교 현장, 규제 제도, 의사결정의 시행을 감독하며, 시정 의견과 건의 제출</li> <li>· 법률, 규정, 규정 및 학교와 학교 노조가 합의한 기타 관련 사항을 논의</li> </ul>
공청단 <sup>17)</sup> (共靑團)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사상 정치 교육</li> <li>· 캠퍼스 문화 건설</li> <li>· 학생의 합법적 권익 보호</li> </ul>

다른 한편, 2014년 3월 11일, 중국 교육부는 대학 내 최고 수준의 학술기관으로서 학술위원회가 공동으로 학술 관련 권한을 행사하도록 명시하는 "고등교육기관 학술위원회 규정(高等学校学术委员会规程)"을 공식 발표하였다. 이처럼 학술위원회(学术委员会)는 대학에서 학술 사무의 의사결정·심의·평가·자문 등의 직권을 총괄하는 학교 최고의 학술 기구로 학과 건설, 학술 평가, 학술 발전, 학풍 조성 등에 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 중국의 대학에서 학술위원회는 구체적으로 다음과 같은 기본 역할을 하여야 한다고 명시되어 있다.

중국 대학에서 학술위원회의 주요 역할을 중심으로 살펴보면, 1) 대학의 학위 수여 기준, 교원 직무 임용을 결정하는 학술 기준과 규정, 학술 규범 등의 학술 관리 제도를 논의한다. 2) 대학에서 교원 직무 임용 예정자 선정, 학과 전공의 설정, 변경 및 철회 등의 사항을 심사하여 교육과 과학 연구 성과 상을 심사하고 추천한다. 3) 대학에서 학술 부정의 행위를 접수하고 학술 분쟁을 심판하며, 학술 윤리 위반 행위에 대해서는 직권으로 직접 취소하거나 건의할 수 있다. 관련 부서는 당사자에게 상응하는 학술 칭호, 학술 대우를 철폐한다. 4) 대학의 사업 중장기 발전 계획, 기관 편성 총체적 방안, 교수 과학 연구 단위 설치, 학교 예산 결산 중 교수 과학 연구 경비의 배치, 분배 및 사용, 중외 협력 학교 운영, 중대 프로젝트 협력 등에 대한 의견과 건의를 제출한다(饶子和, 2014). 요컨대, 이는 중국에서 대학의 학술위원회의는 학과 당 정기관의 주도로 활동하되 학술 문제에서는 상대적으로 독립적인 지위를 가지도록 명시되어 있다는 것이 확인 가능하다.

이 외에, 중국 대학에서 학위평정위원회(学位评定委员会)는 중국 학위 수여 기관에서 설립한 학위 수여 업무를 담당하는 지도 기관이다. 다시 말하면, 학위평정위원회는 중국의 대학에서 법 및 관련 규정에 따

---

17) 공산주의 청년단의 줄임말.

라 학위의 심사·수여 등을 주로 담당하고 있다. 학위평정위원회는 국무원에서 허가한 학위 수여 권한에 따라, 1) 석사·박사학위 신청자 명단을 심사한다. 2) 석사·박사학위 심사를 통과한 학위 취득자의 명단을 검토한다. 3) 학위 논문 답변위원회에 석사·박사학위를 수여하는 결의안을 제출하여 비준 여부를 결정한다. 4) 석사·박사학위와 명예박사학위 명단 수여를 결정한다. 5) 수여한 학위의 철회를 결정한다. 6) 대학원 지도 교사 자격을 심사 비준하고 철회한다(顾明远, 1998).

또, 중국 대학에서 교무위원회(校务委员会)는 중국 대학의 자문 의사와 감독 기구로 학교 거버넌스에 사회적으로 참여하는 조직 형태다. 대학의 교무위원회는 정부대표 또는 직능부문 대표, 도지역사회 대표, 학교대표 등 사회의 다각적인 대표들로 구성되어 있다. 이 밖에 교무위원회의 책임자는 학교 당위원회와의 총장의 추천으로 결정된다. 따라서 교무위원회 회의에서는 주로 다음과 같은 역할을 진행하고 있다. 구체적으로 보면, 1) 학교 업무위원회 헌장 및 개정안의 채택을 고려한다. 2) 위원의 추가 또는 탈퇴를 결정한다. 3) 학교 정관 작성 및 개정, 개발 및 개혁 계획, 학과 건설 및 전문 설정, 연간 예산 결산 보고서 등의 주요 사항을 심의하는 데 참여한다. 4) 학교가 산학연구 협력과 협동 혁신을 전개하는 총체적 방안과 중대 프로젝트를 협의·심의하고, 학교의 사회 서비스를 지원하고, 학교의 사회 협력 수준과 품질 향상을 촉진한다. 5) 사회 자금 조달, 자원 확보를 위한 학교 계획 수립 또는 계획을 검토하여 자금 조달의 사용을 감독한다. 6) 학교 운영의 질과 효과를 감독하고 평가한다. 7) 학교가 위임한 기타 기능의 수행을 진행한다. 요컨대, 중국에서 교무위원회는 현대 대학의 관리 제도를 말하며 주로 학생 및 학부모의 권익과 관련된 중요한 일들을 토의, 결정하고 있다. 다시 말해, 교무위원회는 학교 관리의 현대화 여부, 수준별 저하를 나타내는 지표라고 할 수 있다.

그리고 중국 대학에서 감찰위원회(监察委员会)는 학교 당위원회와 행정 아래 전교(全校)의 행정감사를 담당하고 집무한다. 감찰위원회는 일반적으로 해당 당군(党群) 부서, 행정 부서, 단과대학 책임자, 교사 대

표, 민주당계, 무소속 대표들로 구성되어 있다. 또, 이는 학교 기관 및 인원에 대하여 검사권, 조사권, 건의권, 처분권을 가진다. 감찰위원회는 학교 기관 및 인원에 대하여 감사를 실시하며, 주로 다음의 직무를 수행한다. 1) 학교 규칙과 결정을 준수하고 집행하는 학교 기관 및 인원의 문제를 점검한다. 2) 학교 기관 및 인원에 대한 규율 위반 및 처분 사항을 접수한다. 3) 학교 기관 및 인원이 학교 규율 위반 행위를 조사하고 처리한다. 4) 학교 기관 및 인원이 처분 결정에 대한 이의나 불만을 접수하고 법에 따라 그 권익을 보호한다. 이 밖에, 감찰위원회의 회의는 대학의 당위원회 상무위원회 서기(書記)가 주재했고, 감찰위원회 위원 전원이 참석하는 것을 기본 원칙으로 하고 있다. 이상으로, 중국 대학에서 감찰위원회는 당위원회와 행정 아래에서 독립적으로 감사 직권을 행사하고 있다는 것이 확인 가능하다.

교직원대표대회(教职工代表大会)는 전체 교직원이 당위원회 지도 아래 민주적 권리를 행사하고 학교의 민주적 관리·감독에 참여하는 중요한 형태다. '학교교직원대표대회 규정(学校教职工代表大会规定)'은 2011년 11월 9일 제34차 장관관공회의를 통과해 중화전국총연맹(中华全国总工会)의 동의를 얻어 공포됐으며 2012년 1월 1일부터 시행되었다. 이어서 교직원대표대회에서는 교사가 주체가 되며 교사는 전체 대표의 60% 이상이어야 한다. 그리고 이 회의의 대표는 교직원들이 직접 선출한다. 이에 학교는 교직원대표대회가 학교의 민주적 관리·감독에 참여하는 것을 존중하고 지지하며, 교직원대표대회와 관련된 결의와 제안을 실천하는 것을 원칙으로 하고 있다.

이 외에 교직원대표대회는 구체적으로 다음과 같은 역할을 한다. 1) 학교 현장 초안의 제정 및 개정 보고서를 듣고 의견과 건의를 제출한다. 2) 학교 발전 계획, 교직원 건설, 교육 개혁, 캠퍼스 건설 및 기타 주요 문제 해결에 대한 보고서를 듣고 의견과 건의를 제출한다. 3) 학교 연례 업무, 학술 업무, 재무 업무, 노조 업무 보고서 및 기타 특별 업무 보고서를 듣고 의견과 건의를 제출한다. 4) 학교를 통해 제시한 교직원의 이익과 직결되는 복지, 교내 배정 실시 방안 및 그에 상응하

는 교직원 임용, 심사, 상벌 방법을 논의한다. 5) 학교 교대회의 제안을 심의하여 상황 보고를 처리한다. 6) 규정과 안배에 따라 학교 지도 간부를 평가한다. 7) 여러 가지 방법으로 학교 업무에 대한 의견과 건의를 하고, 학교 헌장, 규제 제도, 의사결정의 시행을 감독하며, 시정 의견과 건의를 제출한다. 8) 법률, 규정 및 학교와 학교 노조가 합의한 기타 관련 사항을 논의한다. 요컨대, 교직원대표대회 역시 중국공산당의 학교 기층 조직의 지도 아래에서 업무를 전개하고 있고 회의의 조직 원칙은 민주집중제다.

끝으로, 중국 대학에서 공청단(共青团)은 대학 당위와 상급 공청단위의 지도 아래 ‘중국공산주의청년단 규약’에 따라 활동하며 사상 정치 교육, 캠퍼스 문화 건설, 학생의 합법적 권익 보호, 학생의 자질 향상 등의 조직 선도 역할을 수행하고 있다. 이처럼 중국의 대학에서 공청단은 학교와 청년학생이 소통할 수 있는 튼튼한 가교 연결 고리이고, 학교 당위원회가 학교 일을 이끄는 과정에서의 유능한 정치 조력자라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 중국 대학에서 당위상임위원회(党委常委会), 규율검사위원회(纪律检查委员会), 총장사무회의(校长办公会议), 학술위원회(学术委员会), 학위평정위원회(学位评定委员会), 교무위원회(校务委员会), 감사위원회(监察委员会), 교직원대표대회(教职工代表大会), 공청단(共青团) 등을 비롯한 대부분 대학 차원의 조직들은 모두 회의의 형식으로 운영되고 있다는 점을 알 수 있다. 또, 이와 같은 대학 조직들은 모두 중국 대학의 근본 제도라고 할 수 있는 ‘당위원회 지도하의 총장 책임제(党委领导下的校长负责制)’의 영향을 받고 있지만 또한 상대적으로 독립적인 그들만의 지위를 가지면서 상응하는 권리와 의무를 이행하고 있다는 점에 대해서도 알 수 있다.

## 2) 단과대학 차원의 조직

상술한 바와 같이 중국의 대학에서는 ‘당위원회 지도하의 원장 책임제’를 실행하고 있다. 그리고 이와 같은 맥락에서 중국의 단과대학(학



과)과 연구원(소, 센터)의 특징은 바로 ‘당위원회 지도하의 원장 책임제(党委领导下的院长负责制)’를 실행하고 있다는 것이다. 보다 구체적으로 살펴보면, 중국의 단과대학 차원에서 내부 조직은 크게 <표 2-4>와 같이 당총지부(党总支) 또는 기층당위원회(基层党委)<sup>18)</sup>, 당정연석회의(党政联席会), 학술분위원회/교수위원회(学术分委员会/教授委员会)로 구성되어 있다.

우선, 중국은 1990년에 “대학 당 건설 강화에 관한 중공중앙의 통지(中共中央关于加强高等学校党的建设的通知)”를 공포하였고 “학과의 당총지부(党总支)는 학과 전체의 정치핵심이다”라고 주장하였다. 이와 같은 맥락에서 학과 당 총지부(党总支)의 주요 임무는 1) 당과 국가의 지침, 정책 및 학교 결정의 이행을 보장하고 감독하는 것이고, 2) 학과의 행정관리 업무의 중대한 문제에 대한 토론 및 결정에 참여하여야 하고, 3) 학과장이 그 역할 범위 내에서 독립적으로 업무를 수행할 수 있도록 지원하는 것이다. 이처럼 중국의 대학에서는 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)은 일반적으로 내부에 당위<sup>19)</sup>를 설치하고, 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)의 기층 당 조직들은 기본적으로 당의 건설과 사상 정치 업무를 담당하고 있다는 것을 알 수 있다.

따라서 단과대학에서 당 총지부(党总支) 또는 기층당위원회(基层党委)의 조직 형태를 살펴보면 다음과 같다. 당 총지부(党总支) 또는 기층당위원회(基层党委)와 그 아래의 당 지부와 위원회는 모두 민주집중제 원칙을 기본으로 하고 있다. 따라서 중국에서 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)의 안건은 모두 토론하여 결정하여야 하고, 실제로 참석한 당원이 회의에 출석하여야 하는 당원의 2분의 1 이상을 초과하여야만 정상적으로 개최하는 것이 가능하다. 물론, 기층당위원회(基层党委)의 지

---

18) 당지부(党支部)는 기층당위원회(基层党委)의 지도하에 있는 당의 말단 조직이다. 또, 기층당위원회(基层党委)를 당총지부(党总支)라고도 한다. 따라서 당지부는 해당 당총지부(党总支)의 직접 지휘를 받아 업무를 보고하고, 상급 당 조직의 업무점검과 검증을 받는다.

19) 여기에서 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)은 일반적으로 내부의 당위는 당총지(党总支)와 당지부(党支部)를 포함한다.

도하에 있는 당지부(党支部)에는 또 교직원 당지부와 학생 당지부를 포함하고 있다. 교직원 당 지부는 학과, 사무소, 연구소, 부, 처 등의 행정 단위에 따라 설치할 수 있다. 또는 학과 조직, 과학연구팀별로 교직원 당지부를 설치할 수도 있다. 따라서 학생당 지부는 당원 수에 따라 학급별, 학년별 또는 전공별로 설치할 수 있다. 요컨대, 조화로운 대학의 건설의 중심은 기층(基层)에 있다는 말과 같이 이와 같은 기층 당 조직들은 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)의 개혁 발전과 안정에 대한 중요한 책무를 진다는 것을 알 수 있다. 이는 다시 말해, 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)에서 기층당위원회(基层党委)의 지도하에 있는 당지부(党支部)를 실행하면서 조직의 교직원과 학생들을 각 당 지부를 통해 단결시키려고 하고 있다는 것을 알 수 있다.

**<표 2-4> 단과대학 차원의 조직 및 역할**

조직	역할
당총지부(党总支) 또는 기층당위원회 (基层党委)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당의 건설과 사상 정치 업무를 담당하며, 당과 국가의 노선·방침·정책과 학교 규약의 철저한 집행을 보장</li> <li>· 단과대학에서의 중요한 사항을 토론하고 결정하는데 참여하고, 단과대학 원장의 권한 행사를 지원하며, 업무에 대한 감독 기능을 수행</li> </ul>
당정연석회의(党政 联席会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상급 문건과 회의 정신을 전달하고, 학교의 각 업무를 관철하는 방법을 제정</li> <li>· 본 단위의 규칙과 제도를 제정, 개정, 폐지</li> <li>· 본 단위의 재무 예산과 교직원의 소득 분배 방안을 제정하며, 만 원 이상의 경비 사용 방안을 결정</li> <li>· 본 단위 간부 인사의 중요한 사항을 결정하고, 당정 부관련 인사는 추천을 실시하여 본 단위 내 기관의 책임자를 결정</li> <li>· 학교의 전반적인 요구에 따라 본 부서의 인재양성, 교직원 구성, 학과, 교수, 과학 연구, 국제화 등에 대한 계획과 실시 방안을 제정</li> <li>· 직함 심사 결정, 학술 간부 선발, 해외 연수, 상 심사, 연</li> </ul>

	<p>말 심사 등 교직원의 중요 이익과 관련된 사항을 논의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사상 정치 사업, 팀 문화 건설, 학생 교육 관리, 당풍 건설, 정신문명 건설 등을 결정하는 중요한 사항 논의</li> <li>· 안전 안정 작업, 중대한 돌발성 사건을 결정하는 조정 처리 방법 논의</li> </ul>
<p>학술분위원회/교수위원회(学术分委员会/教授委员会)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단과대학 사업 발전 계획, 중대 발전 계획, 중요한 정책, 개혁 조치 등에 대한 자문과 건의 제공</li> <li>· 단과대학 전문 건설, 학과 건설, 학위점 건설 등 중대한 발전 사항을 논증하며, 중점 학과, 중점 과학 연구 플랫폼, 학위점(신고) 건설 방안 검토</li> <li>· 단과대학 인재 도입, 교수, 과학 연구 시리즈 일자리에 대한 평의안을 제시하고 평가 진행</li> <li>· 전체 대학의 교육 품질 수준을 평가하고 모니터링 하며, 합리화 건의를 제출하고, 중요한 학술 문제에 대한 토론을 조직</li> <li>· 대학 특별 기금 예산 및 사용에 대한 자문 제공</li> <li>· 교수위원회 위원 추가 또는 철회를 논의</li> </ul>

다음, 2007년 중국 교육부는 "일반 대학 기층 당 조직 건설 강화에 관한 의견(关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见)"을 발표하고 "당정 연석회의 제도 정비(建立健全党政联席会议制度)"를 제안했다. 이처럼 중국에서 단과대학의 당정연석회의(党政联席会)는 '당정 연석회의 제도'에서 유래하였고, 일종의 지도부 집단 의사 회의의 형식이다. 현재 중국의 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)은 모두 당정연석회의(党政联席会)를 기본적으로 설치하여서 내부의 중요한 사항을 논의하고 결정하고 있다. 이와 같이 당정연석회의는 두말할 것 없이 당연히 중국의 단과대학(학과), 연구원(소, 센터)에서 중요한 문제에 대한 의사결정을 할 수 있는 기관이다. 그러나 '삼중일대(三重一大)<sup>20)</sup>'와 같은 현안은 당위원회를 열어 논의한 뒤 학교(행정)회의에 상정하여 의결하여야 하며 당

20) '삼중일대(三重一大)'에서 삼중(三重)은 3개의 중대 현안인, 중대한 결정과 중요한 인사와 관리 및 중대 프로젝트 계획을 의미한다. 따라서 일대(一大)는 대액의 자금, 즉 거금의 사용이 필요한 현안을 의미한다.

정연석회의에서 직접 결정할 수는 없다.

당정연석회의의 역할을 더 구체적으로 살펴보면 <표 2-4>와 같다. 즉, 이는 1) 상급 문건과 회의 정신을 전달하고 학교의 각 업무를 관철하는 방법을 제정한다. 2) 본 단위의 규칙과 제도를 제정, 개정, 폐지한다. 3) 본 단위의 재무 예산, 교직원의 소득 분배 방안을 제정하여 만 원 이상의 경비의 사용 방안을 결정한다. 4) 본 단위 간부 인사의 중요한 사항을 결정하고 당정부 관련 인사는 추천을 실시하여 본 단위 내 기관의 책임자를 결정한다. 5) 학교의 전반적인 요구에 따라 본 부서의 인재양성, 교직원 구성, 학과, 교수, 과학 연구, 국제화 등에 대한 계획과 실시 방안을 제정한다. 6) 직함 심사 결정, 학술 간부 선발, 해외 연수, 상 심사, 연말 심사 등 교직원의 중요 이익과 관련된 사항을 논의한다. 7) 사상 정치 사업, 팀 문화 건설, 학생 교육 관리, 당풍 염정(廉正) 건설, 정신문명 건설 등을 결정하는 중요한 사항을 논의한다. 8) 안전 안정 작업, 중대한 돌발성 사건을 결정하는 조정 처리 방법을 논의한다.

이와 같이 당정연석회의의 조직 형태를 살펴보면 다음과 같다. 일단, 당정연석회의는 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)의 원장이나 당위 서기가 회의를 주재하는 것을 기본으로 한다. 여기서 행정업무에 관한 사항을 원장이 주재하고, 당위서기가 당위업무에 관한 사항을 주관한다. 따라서 참석자는 지도부 구성원 및 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)의 사무실 주임으로 한다. 그리고 필요에 따라 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)의 당위원회 위원, 교원대표대회의 대표, 학술위원회 위원, 학과 지도부 대표, 과급(科級) 간부(干部), 업무 단위(单位) 간부(干部), 당지부(党支部) 서기(书记) 등을 회의에 초청할 수 있다. 당정연석회의는 일반적으로 지도부 구성원의 3분의 2 이상이 회의장에 나와야 진행할 수 있다. 또, 당정연석회의에서 회의의사는 다수결 원칙에 따라야 하며, 출석 인원 과반수이상의 찬성으로 가결되어야 유효하다. 따라서 이와 같은 상황에서 지도부의 의견 차이가 클 경우 심의를 보류하고 재조사해 의견을 교환한 뒤 결정을 내리고 있다. 그럼에도 불

구하고 내부 당정연석회의에서도 최종적으로 결정하지 못할 경우, 이를 학교에 보고하고 재정을 신청할 수 있다.

이상으로, 중국에서 당정연석회의 제도는 기본적으로 당의 영도를 강화하고, 당정 연계를 조정하며, 집단 영도를 보장하면서 업무 결정의 민주화를 촉진할 수 있다는 가정에서 출발하였다. 그 이유는 이와 같은 회의의 형식을 통해 중대한 문제를 제때에 조정·배치·연구·처리하고, 제때에 지도부의 생각을 교류·소통하며, 행동의 방향을 통일하여 학교 지도부의 업무능률과 의사결정 수준을 높인다고 보고 있기 때문이다.

한편, 학술분위원회/교수위원회(学术分委员会/教授委员会)는 중국 대학의 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)에서 원장의 지도하에 학교 교무위원회의 지도와 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)의 당위, 교직원대표대회, 노조 조직, 직공의 감독을 받아들인다. 요컨대, 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)에서 학술분위원회/교수위원회(学术分委员会/教授委员会)의 본질은 결론적으로 교수치학(教授治学)이다. 또한, 교수치학(教授治学)은 중국 특색인 현대 대학 제도의 특징이고 중국에서 대학이 정부 또는 기업과 다른 운영 방식을 지니고 있음을 증명하는 특징이기도 하다. 따라서, 중국에서 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)에서는 중대한 사안이 결정되기 전에 교수위원회의 자문 의견을 충분히 들어야 한다.

따라서 학술분위원회/교수위원회의 역할은 주로 <표 2-4>와 같이 1) 단과대학 사업 발전 계획, 중대 발전 계획, 중요한 정책, 개혁 조치 등에 대한 자문과 건의를 제공한다. 2) 단과대학 전문 건설, 학과 건설, 학위점 건설 등 중대한 발전 사항을 논증하며 중점 학과, 중점 과학 연구 플랫폼, 학위점(신고) 건설 방안을 검토한다. 3) 단과대학 인재 도입, 교수, 과학 연구 시리즈 일자리에 대한 평의안을 제시하고 평가를 진행한다. 4) 전체 대학의 교육 품질 수준을 평가하고 모니터링 하며 합리화 건의를 제출하고 중요한 학술 문제에 대한 토론을 조직할 책임이 있다. 6) 대학 특별 기금 예산 및 사용에 대한 자문 제공한다. 7)

교수위원회 위원 추가 또는 철회를 논의한다 등을 포함하고 있다. 요컨대, 학술분위원회/교수위원회는 중국의 맥락에서 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)의 설립 방침과 학과 건설 및 학술 관리를 포함한 중대한 사항을 심의·자문·결정하는 기구이다. 여기서 교수는 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)의 민주적 운영에 관여하는 중요한 구성원이다.

여기서 중국 대학의 학술위원회와 단과대학 학술분위원회/교수위원회의 차이점은 크게 다음과 같다. 먼저, 학술위원회는 대학 차원의 조직이고 대학에서 1등급으로 설치되어 있다. 반면, 학술분위원회/교수위원회는 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)차원에서의 조직이고 대학에서 2등급으로 설치되어 있다. 반면, 이와 같은 등급의 차이에도 불구하고 학술위원회와 학술분위원회/교수위원회는 모두 중국의 대학에서 교수·과학 연구 등의 학술 사무에서 효과적으로 작용하고 있다는 점이 분명하다.

종합적으로 볼 때, 중국에서 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)차원에서의 여러 조직들도 앞서 살펴본 대학 차원의 여러 조직들과 마찬가지로 내부에서 형성된 의견·건의·충돌 등에 대해 모두 조직 내부에서 회의를 소집하는 형식을 통해 민주적으로 해결하려고 한다는 것을 알 수 있게 된다. 특히, 이와 같은 조직들은 모두 ‘당위원회 지도하의 총장 책임제(党委领导下的校长负责制)’의 영향을 받고 있다. 보다 세부적으로, 단과대학(학과) 또는 연구원(소, 센터)차원의 조직들도 물론 큰 맥락에서 ‘당위원회 지도하의 총장 책임제(党委领导下的校长负责制)’의 영향을 받지만 또, 구체적으로 ‘당위원회 지도하의 원장 책임제(党委领导下的院长负责制)’의 영향을 받는다. 부연하면, 중국의 대학은 국가가 설치하는 공익적 성격의 법인 실체의 사업 단위에 속하기 때문에 구체적인 조직 기관은 국가의 조직 기관의 연속이라고 과언이 아니다. 따라서 대학의 조직들은 모두 당위원회 지도하에 운영되고 있고, 그 중 단과대학과 연구원의 조직들의 경우, 총장보다는 원장의 영향을 더 직접적으로 받고 있다는 것을 알 수 있다. 요컨대, 중국의 대학에서 모든

조직들은 당위원회 지도하에 운영되고 있고 총장과 원장의 책임제로 운영되고 있다. 그러나 이와 같은 조직들은 또 상대적으로 독립적인 각 조직의 지위를 가지고 상응하는 그들의 권리·의무를 이행하고 있다.

### 3. 대학 거버넌스와 대학 행정화·탈 행정화 논의 동향

이 부분에서는 대학 거버넌스와 대학 행정화·탈 행정화의 개념이 어떻게 정의되고 어떤 맥락으로 논의가 전개되어 왔는지에 대해 알아보고 대학 거버넌스와 대학 행정화·탈 행정화에 대해 각각 정의 할 것이다.

#### 가. 대학 거버넌스 논의 동향

대학 거버넌스는 다양한 분야에서 다양한 맥락으로 사용되고 있기 때문에 정의를 내리기 쉽지 않다. 우선, 거버넌스(governance)라는 용어는 고대적 의미에서 통치를 뜻하는 경우가 많았고 주로 정치학의 범주에 속하였다. 특히, 고대 그리스(Ancient Greece, 기원전 1100년-기원전 146년)의 철학자이자 사상자인 플라톤이 은유적인 방식으로 가장 먼저 이 용어를 사용했다. 이와 비슷한 맥락에서, 중국에서는 춘추전국시대(春秋战国时代, 기원전 770년-기원전 221년)에 비슷한 맥락에서 거버넌스(治理)라는 용어를 사용했다. 환언하면, 유가(儒家)의 대표 저작인 “맹자(孟子)”에는 '군이 가르침을 베풀어 다스린다(君施教以治理之)'는 말이 기록되어 있다.

먼저, 현대적 의미의 거버넌스라는 용어는 고대적 의미의 거버넌스와는 다르다. 즉, 현대적 의미의 거버넌스에서는 국가, 시장, 사회, 시민 등 그 주체와의 협력을 강조한다. 이처럼 현대적 의미의 거버넌스는 정부의 전통적인 관리방식인 통치의 의미에 변화를 강조하기 시작하였다. 부연하면, 현대적 의미의 거버넌스 용어는 다원화된 관리 주체의 공동 역할을 강조하면서도 사회 역량의 참여에 매우 치중하기 시작하였다. 구체적으로 보면, 현대적 거버넌스의 개념은 세계은행(World Bank)이

1989년에 “사하라이남 아프리카의 발전 문제에 관한 보고서”에서 처음 사용했다. 당시 세계은행은 아프리카의 성장 부진의 원인을 '거버넌스 위기'로 요약하였는데, 이후 거버넌스라는 용어는 정치 발전과 관련한 연구에 널리 쓰이기 시작하였다. 다음, 1980년대 중·후반의 미국에서는 공공관리의 실천과 사회과학의 추진에 의해 신공공관리(New Public Management) 운동이 시작되었고, 이와 함께 거버넌스도 최근 공공관리 개혁을 묘사하는 유행어 중의 하나가 되었다. 즉, 공공관리 부문에서 거버넌스는 전통적인 통치와는 대조되는 새로운 방식의 통치를 의미하며, 이는 한정된 영역에서 사회질서를 유지하는데 필요한 행정 권력을 주목한다. 이에 따라 현대적 의미의 거버넌스란 정부가 새로운 방식으로 사회를 관리하는 것으로 이해할 필요가 있다.

또, 미국의 정치학자 Rosenau, (1995)도 현대적 의미의 거버넌스 개념의 창시자 중 한 사람이다. 그는 본인의 대표작 “21세기의 거버넌스(Governance in the Twenty-first Century)”에서 거버넌스를 다음과 같이 정의하였다. “우리는 거버넌스라는 용어를 사용하여 사회 시스템의 지휘 메커니즘과 그것이 시스템에 대한 안전, 번영, 일관성, 질서, 연속성을 제공하는 데 도움이 되는 행동을 나타낸다(Rosenau, 1995, p. 14).” 즉, 현대적 의미의 거버넌스에는 정부의 활동을 포함한 다른 여러 가지 경로의 활동도 포함되며, 이런 여러 가지 활동을 통해 목표를 세우고, 명령을 내리고, 정책을 추진하는 형태 등이 포함되어야 한다. 또, 세계거버넌스위원회(Committee on Global Governance)도 거버넌스 개념의 창시자 역할을 하였다. 세계거버넌스위원회는 1995년의 보고서에서 거버넌스란 ‘개인 또는 조직, 공공 부문 또는 사유 부문에서 일반 사무를 관리하는 다양한 방식의 총합으로서 갈등과 다원적 이익이 타협되고, 협력 행위가 취합되는 지속적인 과정’이라고 정의하였다.

다음, 이와 같은 세계적인 맥락에서 고등교육 분야에서는 거버넌스의 개념이 어떻게 사용되고 있는지에 대해 고찰해볼 필요가 있다. 우선, 위에서 언급한바와 같이 시장 지향적 성격을 띤 신공공관리(New



Public Management)의 영향으로 인해 고등교육 영역에서 시장화의 영향이 날로 뚜렷해졌고 기존의 고전 대학 이념도 새로운 시대의 도전을 받게 되었다. 환언하면, 신공공관리의 영향으로 인해 고등교육 영역에서 정부와 대학의 관계와 대학 내부의 관계가 새로운 시대의 도전에 직면하기 시작했다는 것을 의미한다. 구체적으로, Kerr(2001)는 고등교육 영역에서 시장화가 뚜렷해진 상황에서 고등교육은 사회의 역사를 회피할 수 없듯이 사회의 역사도 고등교육을 외면해서는 안 된다고 하였다.

따라서 서구 고등교육 분야에서 거버넌스의 개념에 대한 논의가 어떻게 이루어지는지에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선, 1973년 카네기 고등교육위원회는 대학 거버넌스를 '행정과 관리를 구별하는 의사결정 구조와 과정'으로 정의했다. Leon (2008)은 대학 거버넌스는 대학 내 의사결정 과정을 통해 한 대학이 정책과 목표를 세우고 이를 실현할 수 있도록 하고, 그 실현을 모니터링하는 것이라고 하였다. Carnegie와 Tuck(2010)의 연구에서는 대학 거버넌스를 공공의 이익을 보호하고 증진하는 데 있어 대학의 역동성과 실현 가능성을 확보하기 위한 것이라고 정의하였다. Marginson와 Considine(2000)은 대학 거버넌스를 대학 내부 관계와 대학 외부 관계 그리고 양자 간의 상호작용으로 정의하였다.

한편, 서구의 영향을 많이 받은 동아시아의 고등교육에서도 비효율적인 고등교육 시스템의 변화를 요구하면서 대학 거버넌스를 강조하기 시작하였다. 이처럼 한국과 중국의 학자들이 대학 거버넌스에 대한 개념 정의를 보면 다음과 같다. 먼저, 한국에서 대학 거버넌스개념에 대한 정의는 학자들마다 조금씩 달랐다. 송지광과 한상연(2005)은 한국의 대학 거버넌스는 변화하는 국·내외의 환경에 연계하여 대응하지 않으면 국제경쟁력을 지닐 수 없다고 주장하면서, 대학 거버넌스를 대학에서 문제해결을 위한 다양한 주체들 간의 자율적인 의사결정과정이라고 정의하였다. 한편, 신현석(2013)은 대학 거버넌스를 대학 정책의 추진과정에서 다양한 이해당사자들이 파트너십을 발휘하여 정책의 추진에 참여하고 상호협력을 통해 정책을 추진해 나가는 과정이라고 정

의하였다. 다음, 한국의 Shin(2018)은 아시아 지역의 변혁적인 거버넌스 개혁으로 인해 정부와 대학 사이의 관계와 대학 내부 거버넌스 사이의 관계에 대해 탐색하는 연구에서 대학 거버넌스란 '제도적 문제에서 의사결정의 구조와 과정'이라고 정의하였다. 구체적으로, 대학 거버넌스에서 한 수준은 대학과 정부의 관계와 관련이 있고 다른 수준은 대학 내의 교수진과 임원 간의 관계와 관련이 있다는 것을 의미한다. 즉, 크게 외부의 대학 거버넌스와 내부의 대학 거버넌스에서의 관계를 언급하였다고 볼 수 있다.

다음, 중국에서도 학자들마다 대학 거버넌스 개념에 대해 조금씩 다르게 해석하였다. 우선, 谢敏과 郑哲(2005)은 대학 거버넌스에는 과정과 결과라는 두 가지 부분으로 구성되는 동적인 개념이라고 하면서 과정은 제도적 안배를 의미하고, 결과는 대학의 목표 달성을 위한 이념과 목표 그 자체를 의미한다고 하였다. 한편, 刘雨辰과 武红霞(2013)는 대학 거버넌스를 대학이 현대 사회의 복잡한 환경에 적응하고 대학 관리의 발전 수준을 유도하고 추진하는 조직 운영 체제로 볼 수 있다고 하면서, 그 본질은 대학 내부의 논리를 따르고 이를 현대 사회와 결합하여 대학 변화의 역량 균형을 재건하는 것이라고 하였다. 다음, 蔡文伯과 杨瑞旭(2008)는 대학 거버넌스를 크게 대학 조직의 내부관리와 외부제도 환경과 상호작용하는 과정이라고 하였고, 대학 거버넌스의 핵심은 정부와 대학, 시장과 대학, 학술공동체와 대학과의 관계를 잘 다루는 것이라고 주장하였다. 또, 周光礼(2005)는 대학 거버넌스의 핵심 문제는 결국 대학에서 의사결정 권력의 분배이고, 대학 의사결정권의 주체는 두 가지라고 하였다. 여기서 하나는 대학 내부의 각 주체이고, 다른 하나는 대학 외부의 다양한 이해관계자 집단이다. 부연하면, 대학 거버넌스는 대학 외부·내부 거버넌스로 구성된다는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 거버넌스는 일반적으로 정부 역할의 변화를 의미한다. 즉, 신공공관리의 영향으로 현대적 의미의 거버넌스는 전통적인 거버넌스와는 크게 다르다. 즉, 현대의 거버넌스에서 정부는 유일한 주체가 아니고 그 외의 다양한 주체가 모두 주체로 되어서 권

한을 행사할 수 있다는 것을 의미한다. 이와 같은 맥락에서 현대적 의미의 대학 거버넌스는 대학 조직이 변화하는 외부 환경과 상호 작용하여 공동의 문제를 해결하기 위한 여러 가지 방식의 총합이라고 볼 수 있다. 물론, 대학은 이와 같은 거버넌스 과정을 통해 대학 외부·내부의 충돌과 대립의 이해관계가 조화를 이루게 한다. 환언하면, 대학 거버넌스 과정을 통해 모두가 최종적으로 동일한 조직 목표를 향해 가는 방법을 위주로 모색하고 있다고 볼 수 있다. 마지막으로, 이 연구에서는 대학 거버넌스를 “대학 내·외부의 이해관계자들이 대학 거버넌스에 참여하는 과정”이라고 정의하였다. 환언하면, 대학 거버넌스는 하나의 과정이고, 이는 내·외부 거버넌스를 포함하고 있다. 즉, 이 연구에서 대학 내부 거버넌스는 행정권력과 학술권력의 균형문제를 위주로 하는 과정이고, 대학 외부 거버넌스는 국가행정권력과 학교행정권력의 균형문제를 위주로 하는 과정이다.

## 나. 대학 탈 행정화 논의 동향

현대 대학은 더 이상 세상과 단절된 상아탑(象牙塔)이 아니다. 오늘날의 대학은 사회와의 연계가 날로 밀접해지고 있으며 사회를 위해 봉사하는 것도 대학의 중요한 기능이 되었다. 또, 중국은 사회·경제·구조·문화·형태 등이 바뀌는 시기에 있기에 대학과 대학의 역할은 사회의 관심사가 되었다. 특히, ‘한 자녀’ 정책과 1300여 년간 지속되었던 고대 ‘공무원 시험’이라고 할 수 있는 과거제도<sup>21)</sup>의 영향으로 인해 대학 문제는 모든 중국인들의 공감과 주목을 받게 된다(楊玉琮, 2010). 이하에서는 대학 거버넌스의 일환인 대학 탈 행정화에 대한 논의를 살펴보고 본 연구의 핵심 개념인 대학 탈 행정화에 대해 정의할 것이다.

우선, 실제로 행정 관리의 관점에서 행정화라는 용어는 중성적인 용어이다. 행정 관리 체계는 관리자가 서로 다른 경영진급 및 소유하는

---

21) 중국의 과거 제도는 고대 중국의 중요한 정치 제도로, 중국 사회와 문화에 큰 영향을 끼쳤다.

상응하는 것을 규정하고 행정 권력은 행정 관리의 급에 따라 결정과 조직, 재량을 결정하는 것이 행정관리의 역할이다. 반면, 민주적 관리 차원에서 공공자원과 공권력의 사용은 공정과 공평의 원칙에 따라 공공의 이익을 극대화하는 것을 목표로 해야 하기 때문에 공공 행정에서는 행정화의 경향을 피할 것을 요구하는 경우가 많다(尹者金, 2018, p. 85).

반면, 중국을 제외한 다른 나라에서는 ‘대학 행정화(大学行政化)’ 또는 ‘대학 탈 행정화(大学去行政化)’와 관한 연구가 많지 않다. 다만, 그들은 보통 비슷한 맥락에서 ‘관리화’ 혹은 ‘관료화’라는 용어를 많이 사용하고 있다. Weber(1921, 1964)는 관료주의가 가장 현대적이고 합리적이며 효율적인 행정 구조이며, 모든 종류의 공공 및 민간 조직에 적용될 수 있다고 주장하였다. 그는 관료화란 합리적인 법적 권위에 기반한 계층 내에서 공식적인 규칙에 따라 업무를 수행하고, 공식 역량과 교육 자격에 따라 조직에서의 역할을 충원하기 위해 개인을 모집하는 형식적인 조직을 의미한다고 하였다.

한편, Crozier(1964)과 Merton(1970)은 조직의 관료주의를 느리고 비효율적인 것으로 간주한다고 하였고, Gonzaga(1998) 등은 대학이 이성적이고 합법적인 질서 체계 안에서 공식적인 규칙에 따라 조직을 운영하지 않는다고 했다. 조직 내에서 행정직원들이 지니는 권리가 정상적인 업무를 수행하기 위해 발휘되는 것이 아니라 기타 정상적인 업무를 수행하는 다른 구성원을 통제하고 감독하는 데 사용된다는 것이다. 것처럼 행정직원들의 관리 활동이 기타 직원들을 능가하는 기풍을 대학의 관료화라고 하였다. 그리고 Altbach(1999)는 ‘고등교육의 대중화와 대학교의 행정 관리화, 고등교육 영역에서 행정 인원수의 증가는 고급 행정 인원들의 관리 권력을 크게 강화했고, 그들은 예산과 학술 계획을 통제하고 있다.’고 하였다.

이와 비슷한 맥락에서 Clark(1983)도 대학에서 학술 사업과 시스템에서 가장 적은 관심을 받고 있으나 점차적으로 중요해지는 것은 바로 행정 문화가 교사와 학생 문화에서 분리되는 것이고 행정 전문가가 아

마추어 교수 관리자들을 대체하면서 일련의 독립적인 역할과 이익들이 나타났다고 한다. 부연하면, B. Clark(1983)가 지적했듯이 현대 대학은 '다원적 거대 대학'으로 갈수록 복잡하고 정밀한 복합체가 되고 있다. 여기서 대학 행정은 조직의 원활한 운영을 위한 기본 보증이고, 학문은 대학 존립의 근본 사명이다. 따라서 대학은 전형적인 학문과 행정의 이원적 권력구조 조직으로 행정 권력과 학술 권력의 장력이 존재한다. 이상의 내용을 종합하여 정리하면, 서구에서는 대학 행정화와 같은 맥락인 대학 관료화라는 용어를 긍정적인 부분과 부정적인 부분을 모두 포함하여 중성적인 의미로 많이 논의하고 있다. 부연하면, 서구의 맥락에서의 대학 탈 행정화란 대학 조직의 목표를 달성하기 위한 과정에 효율성에 영향을 주는 것을 줄여나가는 대학 거버넌스의 하나의 방법을 의미한다.

다른 한편, 중국에서 대학의 관리체제와 운영체제는 앞서 언급한 대외·대내적으로 많이 불안정한 계획경제시대에 형성되어 있기에 대학 행정화의 경향이 처음부터 비교적 심할 수밖에 없었다. 즉, 이와 같은 맥락에서 행정화·탈 행정화의 논의는 대부분 중국 현대 대학제도 건설을 중심으로 전개되고 있었다. 우선, 20세기 말인 90년대부터 중국에서 현대 대학 제도에 관한 연구가 시작되었다. 그리고 이로 인해 대학 행정화 와 대학 탈 행정화와 관한 교육 문제들이 중국 연구자들의 관심 분야에 들어오기 시작했다. 연구자들은 대부분 고등교육 체제가 지니고 있는 난제들과 고등교육 개혁의 성과가 명확하지 않은 원인을 논의하기 시작하였고 결론적으로는 모두 대학 행정화는 더 이상 중국 고등교육의 정상적인 발전에 적합하지 않다고 지적하였다(李江源, 巫春华, 2000; 王立华, 2002).

중국에서 대학 행정화를 표제로 한 최초의 학술 문헌은 21세기 초에 발표된 李江源과 巫春华(2000)의 '대학 행정화 약론'이다. 이와 같이 그들은 대학 행정화 관련 첫 학술 연구에서 현재의 대학은 더 이상 진정한 의미에서의 대학이 아니라고 비판하면서 국가의 행정 체계가 고등교육 시스템으로 확대된 것이라고 주장하였다. 구체적으로, 대학

행정화의 주요한 표현 형식으로 방대한 행정 대오가 대학의 주체가 되고, 학교 조직 및 인원은 서로 다른 행정 등급의 틀에 규정되게 되었으며, 권력이 대학 운영의 가치 및 신호가 됨으로써 권력의 가치 표준이 인간의 공헌과 가치를 판단하는 기준이 되었다고 하면서 대학에 실존하는 행정화 현상에 대해 처음으로 비판하였다.

그 후 王立华(2002)는 대학은 법률적 차원에서 응당 교육법과 고등교육법에 따라 엄격히 운영되어야 하며, 명확한 교육 이념을 수립하고, 교사 연구 인원들의 주체적 지위를 회복하며, 대학교에서의 행정 권리의 집행 범위와 운영 단계를 설정하고, 정부의 거시적인 통제하에 대학교의 자주권을 명확히 해야 한다고 대책을 제시하였다. 肖应红(2004)에 의하면 대학의 학술 권리와 행정 권리 사이의 차이점과 중국의 대학에 보편적으로 존재하는 학술 권리와 행정 권리가 대립되고 있는 추세에 대해 대학 학술 권리를 강화하는 대책을 제시하였다.

이처럼 중국에서는 서구의 대학 관료화와 비슷한 맥락에서 대학 행정화와 관련하여 진행한 연구는 처음부터 대부분 비판적인 내용으로 진행되었다. 환언하면, 대학 행정화란 대학의 운영에서 교육 규율이나 학문 규율을 고려하지 않고 전적으로 정부 행정의 관료적 위계질서에 따라 대학을 관리하는 부정적인 경향을 말한다. 또한, 대학 행정화는 앞서 언급한 대학 거버넌스와 마찬가지로 외부와 내부의 대학 행정화를 모두 포함한다. 달리 말하면, 대학의 외부 행정화는 대학을 정부의 행정 기관으로 관리하는 것을 의미하고, 대학의 내부 행정화는 대학 내부의 학술 사무를 행정 사무로 관리하는 것을 의미한다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

우선, 대학의 외부 행정화의 개념은 다음과 같은 네 가지 측면으로 정의 할 수 있다. 첫째, 관리 기능에 있어서 서로의 위치가 정확하지 않은 현상이다. 둘째, 행정명령 수단에 지나치게 의존하기에 규범성과 법제성이 떨어지고 자의성이 크다는 현상이다. 셋째, 관리 기풍에 있어서 단순화 현상이 존재하며 위계를 중시하고 대학 문화와 충돌하고 있는 현상이다. 넷째, 관리 문화에서 대학은 정부 및 관련 부서에 의존하

려는 경향이 있으며, 더 많은 관심은 행정 배치의 자원을 획득하는 데 있으며, 학교 운영 규칙에 대한 심도 있는 연구가 부족하다는 것이다(巫春华, 2005; 钟秉林, 2010). 부연하면, 중국의 맥락에서 대학의 외부 행정화란 대학과 정부의 관계에서 정부가 대학의 자율성을 존중하지 않고 정부의 행정 부처를 관리하는 수단과 방식과 동일하게 대학을 관리 및 개입하는 경향을 말한다. 달리 말하면, 조직구조, 운영체제, 기능 배치, 의사결정관리, 인재양성 등에서 정부의 행정기구와 유사한 특징을 보이고 있으며, 모든 대학이 일정한 행정수준을 가지고 있고, 행정 권력이 학술권력 위에 군림하고 있다는 것이다.

반면, 대학의 내부 행정화란 위에서 언급한 대학 외부 행정화의 연장선상에 있는 것을 의미한다. 이처럼 대학 내부 행정화는 크게 대학의 내부 관리 과정에서 정부의 행정 관리 방식을 사용하여 전적으로 행정 권리에 기초하여 학술 사무와 행정 사무를 관리하여 결론적으로 대학에서 행정 기관의 관료화가 심해지는 현상을 말한다. 보다 구체적으로 보면 다음과 같다. 첫째, 대학 내부 행정 권력의 지나친 확대 현상이다. 둘째, 대학 내부의 학술적 권력과 행정적 권력의 경계가 분명하지 않은 현상이다. 셋째, 학술권력의 주체인 교수 조직의 역할이 두드러지지 않다는 현상이다. 넷째, 학술 권력의 합법성과 조직성은 교육 실천 중에 구현하기 어렵다는 것이다(杨德广, 2010; 李立国·赵兴华·黄海军, 2010; 宣勇, 2010). 요컨대, 대학 내부 행정화란 행정 권력과 학술 권력의 관계 불균형, 학술 권력과 행정 권력의 분할과 대립, 행정 권력에 의한 학술권력의 대체와 억압으로 집약된다. 즉, 이로 인해 주로 정부가 대학 관리에 관여하는 것을 가리킨다. 대학의 학생 모집 계획, 전공 설치, 과학 연구 관리, 특히 대학의 각종 경비 배분은 정부 방면의 영향을 더욱 분명히 받고 대학 관리의 자주성이 낮아진다.

마지막으로, 중국 맥락에서 대학 탈 행정화의 개념은 기본적으로 대학 행정화의 개념으로부터 형성되고 구체화되고 있다는 점을 명기할 필요가 있다. 우선, 대학 탈 행정화는 위에서 언급한 대학 행정화과 마찬가지로 일반적으로 외부·내부의 탈 행정화로 파악해볼 수 있다. 하

나는 외부 대학 탈 행정화인데, 이는 주로 대학을 정부의 행정기관으로 관리하는 현상을 비판하는 것이다. 즉, 외부 대학 탈 행정화는 정부와 대학의 고유한 종속관계를 변경하려는 의도가 강하다. 이에 따라 정부가 대학에 대한 직접적인 관리를 줄이고 대학에게 높은 자주권을 주도록 요구하고 있다. 다른 하나는 내부 대학 탈 행정화이고 이는 대학 내부의 학술 사무를 행정 사무로 관리하는 현상을 비판하는 것이다. 즉, 대학 내부에서 행정으로 인한 부담이 없고 자유로울 수 있어야 학술에 집중할 수 있다는 것이다.

#### 4. 논문의 개념 분석틀

##### 가. Cooper의 4차원 정책 분석 모형

최근 공공 정책에 대한 연구, 특히 교육 정책에 대한 연구는 복잡하고 혼란스러운 문제들에 대한 부담을 안고 있다. 전통적인 교육 정책 분석은 대부분 단일한 이론이나 렌즈를 사용하고 있다. 그러나 이와 같은 전통적인 정책 분석은 시야가 너무 좁고 정적이기 때문에 해당 교육 정책 문제에 대한 포괄적인 이해를 제공하지 못한다는 점이 강조되고 있다(Hall, 1993; Mazzoni, 1994; Sroufe, 2003; Young, 1999).

여기서 주목할 만한 관점은 Garth Morgan(1997)의 비판과 긍정이 모두 포함된 관점이다. 그 역시 단일 이론과 렌즈는 정책을 분석함에 있어서 완벽하거나 다목적적인 관점을 결코 제공하지 않을 것이라는 점에 대해 인정하였다. 다만 그는 이와 같은 단일 이론과 렌즈도 충분히 잘 이용하기만 하면 우리가 조직하고 관리하고 싶은 상황을 보고, 이해하고, 형성하기 위한 신선한 방법을 제공할 수 있다고 강조 하였다. 달리 말해서, 오늘날의 교육 정책은 단일한 이론이나 렌즈에 의존하고 이를 유일한 기준으로 사용하는 것보다 여러 가지 이론이나 렌즈를 통해 다차원적으로 검토되어야만 복잡한 교육 정책 문제를 더 잘



이해할 수 있다는 것이다.

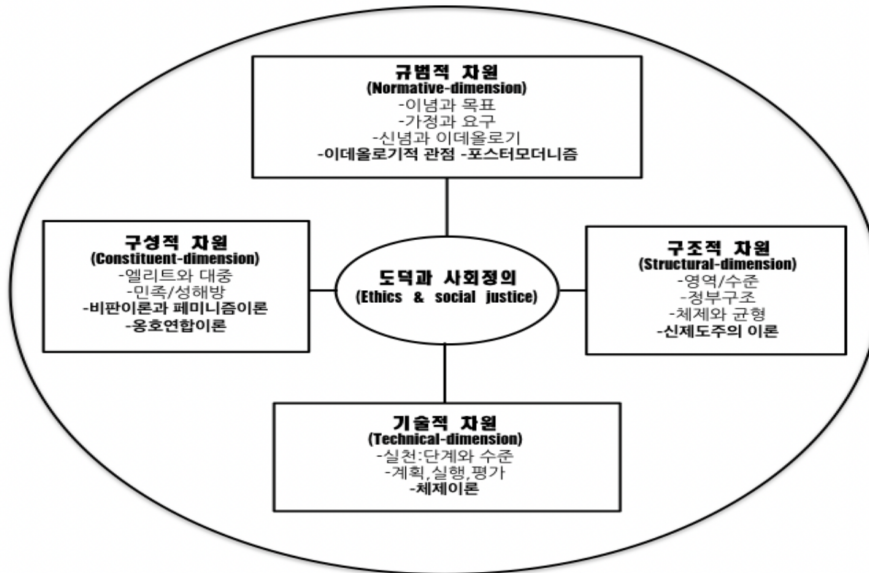
상술한 논의의 등장 이후, Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 *Better Policies, Better Schools*에서 교육문제의 본질적이고 다면적인 성격과 이러한 문제에 대처하기 위한 정책 수립을 고려할 때 전통적인 단일 이론의 사용에 대해 비판하였다. 요컨대, 정책 연구자가 교육 정책의 중요한 문제에 대처하려고 할 때 불필요하게 자신을 제한하는 것은 현명하지 않다는 것이다. 따라서 그들은 앞서 Garth Morgan(1997)이 언급한 단일 이론의 사용에 대한 일부 긍정적인 경우도 충분히 고려하여 [그림 1]과 같은 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 개발하였다.

이처럼 Cooper의 4차원 정책 분석 모형은 교육 정책을 분석할 때 다양한 관점으로 바라볼 수 있도록 하여 연구자들이 복잡한 교육 정책 문제를 더 잘 이해할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 하고 있다. 또한, 그들은 더 나은 교육 정책을 통해 우리의 교육을 개선할 수 있다고 여러 번 강조하였다. 이 모형을 보다 자세히 들여다보면, Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 그들의 연구에서 크게 체제 이론, 옹호 연합 이론, 제도 이론, 비판 이론, 페미니스트 이론, 포스트모더니즘 이론, 그리고 이데올로기적 관점에 대하여 검토 및 통합하였다.

종합적으로 볼 때, Cooper 등(2004)은 교육 정책 분석 분야에서 접근법의 다양성을 충분히 반영하여 전통적인 정책 접근법과 새롭고 대안적인 정책 분석 이론들을 바탕으로 하나의 일관되고 개념적인 새로운 정책 분석 모형을 만들게 된 것이다. 달리 말하면, 교육 정책을 다양한 관점으로 충분히 이해하고자 하는 그들의 노력이 이 정책 분석 모형의 핵심이라고 할 수 있다.

이와 같이 여러 가지 교육 정책 분석의 주요 이론을 바탕으로 하고 있는 Cooper의 4차원 정책 분석 모형은 [그림 1]과 같이 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원을 포함하고 있다. 그들의 관점에 의하면, 이 모형은 전면적이지만 간단한 틀을 가지고 있다. 반면, 상대적으로 복잡한 교육 정책의 분석에 적용 가능하다고 한다. 따라서,

이하에서는 그 이유에 대한 설명의 일환으로 Cooper의 4차원 정책 분석 모형에 포함된 4가지 차원 및 해당 차원별로 반영된 교육 이론들에 대해 구체적으로 알아보려고 한다.



[그림 2-4] Cooper의 4차원 정책 분석 모형

출처: Cooper et al., 2004: 44

### 1) 규범적 차원(Normative-dimension)

교육 정책 과정에서 그 어떤 측면도 결국에는 가치중립적이지 않기 때문에, 정책을 분석함에 있어서 규범적인 차원의 분석은 결코 무시할 수 없다(Cooper, 2004). 비슷한 맥락에서 정책 연구자들도 연구의 정치적 성격을 인정하기 시작하면서 연구와 교육 모두에서 중립이라는 망토는 버려지고 있다(Randal, Cooper, and Hite, 1999).

Cooper의 4차원 정책 분석 모형에서 규범적 차원이란 사회로 하여금 개선과 변화를 추구하도록 유도하는 신념, 가치 및 이념을 포함하고 있다. 소위 "과학적" 정책에 대한 노력조차도 인간 행동의 합리성과 사

회적 행동의 "과학적" 성격에 대한 일련의 가정과 믿음을 나타낸다. 바꾸어 말하면, 모든 정책은 결국은 사회적 목적이기 때문에 매우 규범화되어 있다고 볼 수 있다는 것이다. 이에 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 이데올로기적 관점과 포스트모더니즘이 규범적 차원의 연구에 적합하다고 명시하였다.

구체적으로 보면, 이데올로기 이론은 정책을 당파적이고 정치적 가치가 높은 구조로 배치하고, 주요 정책을 둘러싼 경제-정치적 맥락에 대한 통찰력을 얻기를 바란다(Cibulka, 1999). 또한, 포스트모더니즘은 "과학적"이고 실증적인 관점으로 정책을 결정하는 것을 거부한다. 그 이유는 정책은 권력자에 의해 정의되고 있으며 그 설정과 분리될 때 타당성이 거의 없다고 보기 때문이다(Scheurich, 1994). 이처럼 이데올로기적 관점과 포스트모더니즘 이론은 모두 전통적인 정책연구와는 훨씬 다른 관점을 취한다는 것을 알 수 있다. 따라서, 이하에서는 이 두 가지 이론의 특성을 집중적으로 개관하고자 한다.

우선, 이데올로기적 이론의 관점에서 정책은 종종 특정 정치적 위치에서의 "전문가들"에 의해 형성되고, 후원되고, 발표된다. 이와 같은 이데올로기적 이론은 행동의 참조를 가지고 있기 때문에 대부분 정책은 특정 정치 집단이나 파벌의 강령으로서 정치적 이데올로기 용어로 이해될 수 있다. 특히, Stone(1988)에 의하면, 투표 행동과 이러한 정당이나 관점의 행위자들의 다른 행동, 예를 들어 투표 수 또는 강령 등은 모두 행동 참조로 볼 수 있다고 한다. 또, 이데올로기적 관점은 행동 참조를 가지고 있기 때문에 엘리트들의 변화는 그 나라의 교육 정책에 엄청난 이념적 변화를 가져올 수 있다는 것이다.

한편, 포스트모더니즘 이론의 관점은 권력과 지식의 복잡한 관계에 관한 이론으로 유명한 프랑스의 철학자 Foucault(1926-1984)의 포스트구조주의 작품에서 파생되었다. 포스트모더니즘의 관점에서는 실증주의와 합리주의 정책 연구에 내재된 가치중립적인 가정을 거부하고 "문제"와 "현실"의 사회적 구성에 초점을 두고 있다. 또한 특정 사회 문제를 자연 발생으로 받아들이는 것을 거부한다. 이와 같은 포스트모더

니즘을 정책 연구에 적용하는 방법을 발전시킨 Scheurich(1994)를 비롯한 많은 지지자들은 우리가 현실을 인식하는 방법은 정책 분석에 결정적 영향을 미친다고 주장하였다. 부연하면, 이 이론의 지지자들은 교육 정책과 그 결과에 대해 전통적인 정책 연구와는 매우 다른 관점을 취하고 있다는 것이다. 특히, 그들은 교육 정책으로 인해 학교가 쉽게 개선되지 않는 이유는 사회의 특권층 엘리트들이 현 상태를 유지하려고 하기 때문이라고 한다. 이처럼 이 관점은 정책의 선행조건인 특정 문제가 어떻게 합법적이고 구제가 필요한 것으로 정의 되는지에 대한 이해가 필요하다고 한다. 이와 같은 맥락에서 포스트모더니즘 관점은 특정 문제의 발생을 가능하게 하는 것과 이 문제가 어떤 과정에 의해 발생했는가에 대해 여러 가지 측면으로 살펴볼 필요성이 있다고 주장한다.

상술한 개관에서 살펴 본 바와 같이 Cooper의 4차원 정책 분석 모형인 규범적 차원의 분석에서는 이데올로기적 관점과 포스트모더니즘의 장점을 충분히 반영하려고 하였다는 점을 알 수 있다. 즉, 규범적 차원의 분석에서 참고한 이 두 가지 관점은 모두 정책 투입을 형성하는데 있어서 이미 깊이 내재된 가치와 믿음의 중요성을 인정하고 있다.

따라서 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 중국 대학 탈 행정화 정책을 분석하는 것에 대입하여 보면, 규범적 차원에서 논의 할 문제는 크게 다음과 같다고 본다. 요컨대, 중국 대학 탈 행정화 정책은 누구의 이념을 위주로 반영되었는가? 또한, 어떠한 행동 참조를 통해 중국 대학 탈 행정화 정책에 포함된 가치관과 신념을 유추할 수 있는가? 그리고 중국 대학 탈 행정화 정책에 포함된 가치관과 신념은 구체적으로 어떤 내용으로 구성되었는가?

## 2) 구조적 차원(Structural-dimension)

역사와 맥락의 영향을 적절히 고려하지 못하면 사회 현상의 부적절한 개념화로 이어진다(Neustadt & May, 1986). 따라서 Cooper의 4차

원 정책 분석 모형에서 구조적 차원이란 교육 정책을 공표하고 지원하는 정부의 결정, 제도적 구조, 체제, 시스템 및 변화가 일어나고 있는 과정을 포함하고 있다. 즉, 이 모형에서 구조적 차원에 대한 분석은 교육 정책을 형성하는 방법이나 방안을 적절히 이해하는 데 매우 중요하다. 이와 같은 점을 충분히 고려한 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 교육 정책 분석에서 신제도주의 이론이 구조적 차원의 연구에 적합하다는 주장을 내놓은 바 있다.

여기서 신제도주의 이론의 특성에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 신제도주의 이론은 정치학 및 조직론 분야에서 개발된 이론이고 때로는 '신제도주의' 또는 '역사제도주의'로 불리고 있다. 그리고 신제도주의 이론은 사회 및 정치 조직의 구조가 정책에 독립적인 영향을 미친다고 가정한다(Boyd et al., 2015; Peters, 2019; Scott, 1995). 이를 달리 말하면, 신제도주의 이론은 국가 기관 등이 정책에 사회적 힘의 단순한 반사체 이상의 독립적인 영향력을 행사한다는 것을 인정해야 한다고 가정하고 있다. 따라서 서로 다른 제도적 구조는 다른 정책 결과를 낳을 것이라는 점이다. 요컨대, 서로 다른 제도가 정책분석의 대상이 되는 것이다.

이와 같은 맥락에서, 신제도주의 이론의 지지자들은 다음과 같이 가정하고 있다. 즉, 모든 정치 활동들은 정부와 정당의 제도적 구조의 제약을 받고 있기 때문에 정치 기관과 정책이 시행되는 학교와 교실을 모두 이해하지 않고는 학교 정책을 분석하기 어려울 것이다. 따라서 이와 같은 신제도주의 이론의 관점에서 교육 정책의 결정 과정에서 이를 통과하고 실행하는 조직의 구조, 문화, 리더십 및 요구에 대한 이해가 필수적이라는 것이다. 요컨대, 구체적인 교육 정책의 목표와 전략은 모두 해당 국가 제도적 환경의 영향을 받아 구현 및 형성된다는 것을 의미하기도 한다. 다만, 신제도주의 이론은 정부와 학교와 같은 기관들을 단순히 중립적인 중재자로만 보는 것이 아니라 편향을 일으킬 수 있는 자율 행위자로 강조하고 있다. 결국 이 관점은 국가가 교육에 대해서도 단순히 중립적인 방식으로 중재를 한다고 가정하기 어렵고, 교육 정책

의 목표는 정부의 의식 형태와 이익에 의해 결정 된다고 가정한다.

한편, Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 중국 대학 탈 행정화 정책을 분석하는 것에 대입하여 보면, 구조적 차원에서 논의 할 문제는 다음과 같다. 즉, 중국 대학 탈 행정화 정책은 어떠한 정치적, 역사적 제도의 맥락 속에 의해 선택, 형성 및 구현되었는가?

### 3) 구성적 차원(Constituent-dimension)

Cooper의 4차원 정책 분석 모형의 구성적 차원은 네트워크, 엘리트, 대중, 이익집단, 민족/성별 그룹, 제공자와 최종 사용자에게 대한 이론과 정책 결정 과정에 영향을 주고 참여하며 이익을 얻는 수혜자 등이 등을 포함하고 있다. 이러한 이점에서 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 비판 이론, 페미니스트 이론, 이익집단 이론 등이 구성적 차원의 연구에 적합하다고 강조하였다. 부연하면, 이 이론들은 모두 구성적 차원의 행위자에 주목하고 있다는 특성이 있다. 따라서 이하에서는 이 세 가지 이론의 특성을 보다 집중적으로 개관하고자 한다.

먼저, 비판 이론은 사회학과 정치학에서 기원하였고 교육 정책 연구에 점점 더 많이 사용되고 있다. 비판 이론은 사회화와 언어의 사용 등 수단을 통하여 사용되고 있는 숨겨진 힘과 권력에 주목하는 것이 특징이다. 구체적으로 보면, 비판이론은 이와 같은 숨겨진 힘과 권력의 잠재적 영향을 깊이 파헤침으로써 개인을 지배적인 개체에서 자주적인 능동적 주체로 변화시키려 한다는 것이다(Cibulka, 1995; Comstock, 1982; Foster, 1986; Held, 1980). 부연하면, 비판 이론은 해방의 목적을 가지고 있으며 개인의 자아지식, 자아실현, 자각, 자유 등을 강조한다. 다만, 이 접근법의 약점은 정책 형성에 있어 정책 과정의 역할을 대수롭지 않게 여기면서, 권력과 힘의 배치에 너무 초점을 맞춘다는 점이다. 또한, 이 접근법은 효율성, 생산성, 시장 선택과 같은 평등 이외의 사회적 가치의 중요성을 최소화하려는 경향도 존재하고 있다(Cibulka, 1995).

다음으로 살피볼 페미니스트 이론은 18세기 여성의 교육을 촉구하

는 사상가들에 의해 유래되었고, 19세기에 한층 더 조직적인 움직임으로 발전하였다. 현대적 의미의 페미니즘 관점은 성 불평등이 집단의 이념과 목적 중 일부에게 봉사하기 위한 목적 지향적 선택에서 비롯된다고 가정하고 있다(Marshall & Anderson, 1995). 다시 말해, 페미니스트 이론은 사회가 남성을 선호하고 여성에게 불리하다는 믿음에 기초하고 있다. 구체적으로 성차별적인 제도적 배경으로부터 성장해, 여성에게 불리하게 제정·실행하면서 학교의 성차별적 성격을 한층 더 강화하는 결과를 낳는다는 것이다(Cooper et al., 2004). 결론적으로 페미니스트 이론은 성별로 인해 발생하는 정치·경제·사회 문화적 차별을 없애야 한다는 것이 기본 관점이다.

세 번째로 살펴볼 것은 이익집단 이론의 관점이다. 우선, 이익집단 이론의 관점에서는 정치적 연합과 정치적 의사결정의 위치에 대한 검토는 매우 중요하다. 이러한 이익집단의 접근은 1950년대 초 Truman의 연구에서 유래하였다. Truman(1951)에 의하면, 정부기관은 이익집단 권력의 중심이고 정부기관과 이익집단과의 관계는 잠재되어 있거나 명백할 수 있다. 그 활동은 지배적이고 널리 받아들여진 것에서부터 불안정하고 논란이 많은 것까지 정치적 특성에 따라 다양하다. 이와 상통하는 관점에서 점점 더 많은 수의 학자들이 정치학에서 트루먼의 분석을 한 걸음 더 나아가 정책이 경쟁하는 이익 단체들의 상호 작용의 산물이라고 주장하였다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). 부연하면, 정책은 반대하거나 옹호하는 단체나 이익 집단들의 상호작용의 산물이다.

Sabatier과 Jenkins-Smith(1993)의 연구에서 논한바와 같이 이익집단 이론은 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 첫째, 이익집단 이론은 정책이나 프로그램을 지지하거나 거부하는 이익 집단 내의 형성 및 변화의 복잡한 과정을 연구한다. 둘째, 이익집단 이론의 관점에서 서로 다른 영역과 기관의 핵심 당사자들은 상호 작용하고, 연합과 파벌을 형성하고, 싸우고, 입법부와 현장에서 모두 승리할 수 있는 타협안을 도출하려고 시도한다. 셋째, 이익집단 이론은 정책 자체의 성격뿐만 아니라 추구해야 할 수단과 목적에 대해서도 공통된 신념이 우선순위에 놓여

있다. 물론, 이익집단 이론은 전반적인 목적에 대해서는 동의하지만 수단을 놓고 싸우거나 그 반대일 수 있다.

이와 같은 명백한 장점이 있음에도 불구하고, 이익집단 이론은 다음과 같은 단점도 있다. 첫째, 문화적, 미시적 정치적 맥락에 대한 완전히 발달된 감각은 여전히 부족하다. 둘째, 목적을 결과와 비교하는 언어와 방법이 부족하다. 그러므로 정책 분석의 효과를 평가하는 도구로서 덜 유용하다. 따라서 각 행위자나 집단이 정치적 갈등의 결과로부터 배우는 것으로 제한된다. 셋째, 정책을 논리적으로 추적하기 위한 도구가 부족하다. 즉, 정책 과정에서 나중에 무슨 일이 일어나느냐보다는 그 과정에 더 관심이 있다는 것이다. 예컨대, 이익집단 이론은 정책의 유효성을 평가하는 도구로서는 적합하지 않으며, 단지 정책의 영향에 대한 분석은 어떤 관련자나 집단들이 정책적 충돌로부터 무엇을 배웠는가에 관한 사항으로 제한된다(Cooper, 2004).

끝으로 이와 같은 차원에서 정책은 정부 구조를 통해 공식적 또는 비공식적으로 다른 그룹에 영향을 미칠 수 있는 능력을 통해 그들을 지지하거나 반대하는 그룹에 의해 형성되고 만들어지고 있다는 것이다. 따라서 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 중국 대학 탈 행정화 정책을 분석하는 것에 대입하여 보면, 구성적 차원에서 논의 할 문제는 크게 다음과 같다고 본다. 요컨대, 중국 대학 탈 행정화 정책의 내용과 시행에 대해 중국 대학 내부의 핵심 이해 관계자들은 어떠한 인식을 가지고 있는가? 구체적으로 보면, 누가 시행 과정의 권력에 접근할 수 있는지, 이러한 이익집단이 어떻게 요구를 느끼는지, 그리고 이익집단이 어느 정도로 타협책을 마련 또는 요구를 충족시키는지에 대한 부분이다.

#### 4) 기술적 차원(Technical-dimension)

Cooper의 4차원 정책 분석 모형에서 기술적 차원이란 교육 정책에서 교육계획, 실천, 실행 및 평가인 정책수립의 구체적인 세부사항을 포함하고 있다. 이 관점에서는 교육 정책의 영향 및 결과에 대한 분석



없이는 그 어떤 정책 분석도 완벽할 수가 없다고 가정하고 있다. 이에 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 정책의 기술적 및 도구적 효과를 추적할 때 유용한 체제 이론은 기술적 차원의 연구에 적합하다고 하였다. 따라서 이하에서는 체제 이론의 특성에 대해 보다 구체적으로 개관하고자 한다.

먼저, 체제 이론은 정책 프로세스와 그 결과를 설명하는 가장 오래되고 일반적인 접근법 중 하나이고 정책 분석가들에 의해 광범위하게 적용되고 있다. 그 이유는 체제 이론의 렌즈를 통한 정책 분석은 크게 다음과 같은 장점을 지니고 있기 때문이다. 첫째, 해당 정책을 각 구성 요소로 분해하면서도 과정별 상호 의존을 간직하려고 한다. 둘째, 정책을 형성(또는 제정)하는 단계뿐만 아니라 교육 정책의 구현 및 평가 단계에서도 환경의 중요한 역할을 강조한다(Nakamura & Smallwood, 1980). 물론, 체제 이론은 이 모든 단계에서 영향을 미치는 중요한 사회적 힘인 전체 "변화 과정"을 강조한다(Hecl, 2010; Redman, 1973). 따라서 아무리 좋은 정책이라도 외부의 힘에 의해 탈선될 수 있다는 점을 잊으면 안 된다는 것이다.

그러나, 체제 이론은 위에서 살펴 본 바와 같은 장점이 있는 반면, Sabatier (1991a)가 지적한 바와 같이 몇 가지 단점이 있다. 첫째, 체제 이론은 엄밀한 의미에서 인과관계가 아니라 포괄적이고 예측 가능한 것을 추구한다. 그러나 사회과학자들이 정책 과정의 모든 변수를 설명하려고 아무리 노력해도 모든 위기와 만일의 사태를 예상할 수 없다. 둘째, 체제 이론은 단계에서 단계로 이 과정을 움직이는 힘에 대한 일관성 있는 가정이 없고 반증 가능한 가설이 거의 없다는 것이다. 이와 비슷한 가정 하에서, Wise(1991)는 입법 또는 정책 시행은 정의된 구조 안에서 일어나는 기계적인 과정이 아니라 특정 정부 (및 문화) 맥락 내의 정치적, 사회적 역동적인 과정이라고 하였다.

이 같은 체제 이론의 특성을 교육 정책에 적용하여 종합적으로 보면, 체제 이론의 렌즈를 통한 정책 분석에서는 교육 정책을 다양한 정치 행위자와 이익 집단들이 체제를 통해 정책의 결과를 형성하는 일련

의 단계라고 본다(Senge, 1990). 특히, 체제 이론의 접근법을 사용하면 정책을 만드는 복잡한 과정과 법 또는 교육 정책이 학교 체제에서 사용될 때 어떤 일이 일어나는지 볼 수 있게 된다. 다만, 체제 이론이 지나치게 환경-지향적이라는 부분을 감안하여 교육 정책의 변화가 선형적이지도 않고 예측 불가능하다는 점을 잊지 말아야 한다.

한편, Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 중국 대학 탈 행정화 정책을 분석하는 것에 대입하여 보면, 기술적 차원에서 논의 할 문제는 다음과 같다. 중국 대학 탈 행정화 정책은 어떻게 구현 및 평가되고 있는가? 이 정책은 중국 대학 거버넌스에 어떠한 변화가 있는가?

이처럼 앞서 살펴본 네 가지 차원은 거의 모든 정책을 분석하는데 적용될 수 있는데, 오늘날처럼 복잡하고 다차원적인 상황에서 교육 정책을 분석할 때 이 네 가지 차원을 충분히 고려하여야 더욱 자세하게 검토할 수 있다는 점이 있다. 반면, 이 네 가지 차원에 대한 충분한 검토가 없는 정책 분석은 결국 부적합한 교육 정책의 개념화에 이르게 되고, 더 나아가서는 실패한 분석이 된다고 할 수 있다(Cooper, 2004).

## 나. Cooper의 4차원 정책 분석 모형 관련 선행연구

Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 활용한 정책 분석은 연구의 목적에 따라 다양한 분야의 선행연구에서 찾아 볼 수 있었다. 그러나 대부분의 연구는 역시 교육 분야에 집중되어 있다는 점을 발견할 수 있었다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 유아 및 초중등교육 분야의 교육 정책을 분석하기 위하여 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용한 선행 연구(나정, 2014; 이경호, 2010; 최현락 외, 2018)를 보면 다음과 같다.

이경호(2010)는 모든 사회 현상들을 포함하는 역사적 맥락 속에서, 다양한 이론과 관점으로 교육 정책의 내용과 절차를 분석할 것이 요구된다고 강조하면서, 방과후학교 정책을 분석하여 그 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 Cooper 등의 분석 모형을 사용하여 여러 가지 차원에서 방과후학교 정책을 검토하였다. 나정(2014)은 Cooper 등이 제

안한 다차원 정책 분석 모형을 활용하여 유아 무상교육과 보육정책을 분석하였으며, 특히 정책이 구현하고자 하는 사회적 정의가 무엇인지 규명하고자 하는 것을 포함하여 분석한 연구 결과를 도출한 바 있다. 최근에 최현락, 장덕호(2018)도 현행 학교 문화예술 교육 정책의 맥락을 탐색하기 위하여 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 4차원 정책 분석 모형을 활용하여 연구를 진행한 바가 있다.

다음으로, 고등 교육분야의 교육 정책을 분석하기 위하여 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용한 선행 연구를 보면 다음과 같다(양성관, 2009; Owen, 2014).

우선, Owen(2014)는 조지아 공과대학교의 배경 조사 정책 채택의 역사와 경험을 조사하는 것을 목표로 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 본인의 연구를 지도하기 위한 틀로 선택하였다. 그리고 이 선택은 그가 연구 과정을 형성하고 방법론적 설계를 알려주고 데이터 수집 도구의 선택에 영향을 주었다. 규범적 차원에서, 조지아 공과대학교의 조직적 사명과 문화적 구성을 고려하였다. 구조적 차원에서, 조지아공대의 조직 구조를 탐색 및 해석하였고 이 정책이 관련 연방법과 조지아대 시스템(USG)에 어떻게 영향을 받을 수 있는지를 중점적으로 다루었다. 구성적 차원에서, 조지아공대와 밀접한 전문적 관계를 맺고 있는 일부 조직과 이익단체들을 인터뷰하였다. 끝으로, 기술적 차원에서는 인터뷰와 문서 분석을 통해 탐색하였다.

한편, 양성관(2006)은 대학과 단위학교 간의 협력 관계를 고민하면서 연구 학교 운영에서 나타난 문제점을 분석하기 위한 도구로 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 모형을 사용하여 연구를 진행하였다. 이 연구의 규범적 차원에서, 학교 개선이나 변화를 추구하기 위해 이용되는 신념 또는 가치에 관심을 두었다. 구조적 차원에서, 중앙과 지방의 관계 그리고 학교 조직의 구조와 체계가 어떻게 이루어 졌는가에 관심을 두었다. 구성적 차원에서, 이 학교 변화를 위해 실제로 노력하고 이익 또는 영향을 받는 사람들이 누구인가에 관심을 두었다. 기술적 차원에서는 학교 개선을 위한 단계를 체제 이론적 시각에서 분석하

였다.

또 주철안 외(2013)는 한국의 경우 다양한 교육 정책에 대하여 국민이나 교육 관련 집단 및 교육 당국의 관심은 높지만 실제적으로 교육 정책이 어떻게 결정되고 어떠한 내용과 절차를 거쳐 집행되는가에 대해 체계적으로 명확하게 규명한 연구는 드물기 때문에(김창곤, 1990) 수석교사제가 교사 전문성 제고를 위한 정책으로 정착하기 위한 운영 방안을 제시하는 것을 목적으로 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용하여 다양한 관점에서 거시적이고 종합적으로 수석교사제를 분석한 바가 있다.

그 외에도, 특수 교육 분야와 관련된 정책 분석 연구와 분석 모형 자체에 초점을 두고 있는 선행 연구도 있었다(정훈, 2010; Shiwakoti, 2017). Shiwakoti(2017)는 Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용하여 네 가지 측면을 통해 네팔 정부의 서로 다른 교육 정책을 분석하고 그 결과 1996년 이전에 만들어진 특수교육 정책은 규범적 차원에 치중했고, 1996년부터 2016년까지 나온 정책은 규범적·구조적 차원을 강조하였다는 연구 결과를 얻었다. 그리고 2017년부터는 구성과 기술적 측면을 강조하였고, 규범과 구조적 측면을 일관되게 중시하였다는 연구 결과를 얻었다는 것을 알 수 있다.

끝으로 분석 모형 그 자체 이론에 초점을 맞춘 정훈(2010)은 Cooper 등이 주장하고 있는 이론들을 실증주의와 해석학주의의 두 가지 관점으로 구분하여 살펴보았고, 결론적으로 Cooper 등이 제시한 주요 교육 정책 분석 이론 및 모형은 다양한 정책 이슈에 반복적으로 적용할 수 있고, 다양하게 변화하는 교육 정책 분야에 대해 공통적인 분석 도구를 제공하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수가 있다고 강조하였다.

이처럼 여러 사례에서 나타나듯이 많은 연구자들은 여러 가지 복잡한 분야의 교육 정책을 종합적으로 분석하기 위하여 모두 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)이 제안한 교육 정책 분석 모형을 선택하여 사용하였고, 구체적인 정책 분석을 진행함에 있어 이 모형을 비교적 높이

평가하고 있다는 것을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 기본적인 틀은 동일하지만 이를 사용하고 해석하는 것은 연구자에 따라 다르다는 것도 알 수 있다.

결론적으로, 이 연구는 중국 대학 탈 행정화 정책을 기존 정책연구들의 틀에서 벗어나서 더욱 다양한 관점으로 바라보기 위하여 위에서 언급한 Cooper와 그의 동료들이 제안한 4차원 정책 분석 모형을 개념적 분석틀로 채택하였다. 따라서 이 연구는 중국적으로 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)이 제안한 4차원 분석 모형의 장점을 충분히 발휘하여 중국 대학 탈 행정화 정책을 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원에서 구체적으로 살펴보고, 유의미한 시사점을 이끌어 내보고자 한다.

### Ⅲ. 연구 방법

이 번 장에서는 이 연구에서 활용한 두 가지 유형의 데이터 수집 방법을 개관한다. 이는 각각 문헌 탐색을 통한 문헌 자료의 수집과 인터뷰를 통한 심층 면담 자료의 수집이다. 따라서 이상의 내용들을 구체적으로 알아보는 것은 본 연구에 대한 이해를 제고하는데 도움이 될 것으로 본다.

#### 1. 문헌 자료

우선, 본 연구에서 중국 대학 탈 행정화 정책과 관련한 중요한 문헌 데이터는 주로 중국에서 가장 크고 독점적인 지위를 가지고 있는 중국 지식 기반 시설 CNKI(China National Knowledge Infrastructure, CNKI)와 중국 교육부(Ministry of Education of the People's Republic of China, MOE) 홈페이지 및 중국의 여러 공립대학 홈페이지에서 얻은 것들이다. 보다 구체적으로 살펴보면, 중국 대학 탈 행정화 정책에 포함된 가치 및 신념은 무엇이고, 이 정책을 통해 추구하고자 하는 변화는 무엇인가에 대한 답을 찾기 위해 중국 교육부(Ministry of Education of the People's Republic of China, MOE)에서 찾은 주요한 정부의 공문을 이 연구의 문헌 자료로 사용하였다. 요컨대, 이와 같이 문헌 연구 방법을 통해 얻은 문헌 자료를 통해 들여다봄으로써 문서화된 중국의 대학 행정화 현상과 대학 탈 행정화 정책에 대한 기본적인 통찰력을 얻을 수 있었다.

다음, 중국에서 대학 탈 행정화 정책이 형성된 맥락 과정을 Cooper의 4차원 정책분석 모형의 구조적 차원에서 분석하기 위하여 중국의 지식 기반 시설인 CNKI([www.cnki.net](http://www.cnki.net))를 통해 문헌 자료를 광범위하게 수집하였다. 또, 중국의 대학 탈 행정화 정책이 중국의 대학 거버넌

스에 가져온 변화를 기술적 차원에서 분석하기 위하여 중국 교육부(MOE)와 중국의 철학사회과학사업부(National Office for Philosophy and Social Sciences, NOPSS)와 중국의 교육과 기획지도팀 사무실(Leading Group Office of the National Education Science Program) 등을 활용하여 자료를 수집하였다. 동시에, 본 면담에 참여한 구성원들의 구체적인 상황을 반영하여 분석하기 위하여 각 대학의 현장을 비롯한 내부 자료를 활용하였다.

## 2. 면담 자료

본 연구에서는 중국 대학 탈 행정화 정책의 내용과 시행에 대해 대학 내부 핵심 이해 관계자들이 어떠한 인식을 가지고 있는가에 대해 분석을 하기 위하여 Cooper의 4차원 정책 분석 개념 분석틀의 구성적 차원의 제안에 의해 반구조화의 질적 면담을 통해 연구 데이터를 수집하였다. 물론, 질적 연구에서 데이터가 표준화될 수 없음(Neuman & Robson, 2014)을 인정하면서 구체적인 연구 데이터를 수집하였다.

### 가. 연구 참여자 선정 기준

우선, 목표 연구 참여자의 수의 유형에 있어서 대학은 전형적인 비영리 단체로서 대학 내부 거버넌스와 관련한 의사결정에는 이해 관계자들의 이익이 충분히 고려되어야 한다. Mainardes 등(2010)의 연구에 의하면 대학의 이해 관계자는 다양하고 계량화하기 어렵지만 그 반면에 모든 사람이 기구에 크거나 작은 영향을 주고 기구에 어느 정도의 중요성을 나타낼 수 있다는 특성을 가지고 있다. 세계 각국의 학자들은 국정 체제의 차이, 시간과 공간의 전환과 문제를 고찰하는 각도에 따라 대학 이해 관계자를 서로 다른 차원으로 구분하고 있다. 예를 들어, 李福华(2007)는 대학의 이해 관계자를 크게 핵심 이해 관계자(교

사, 학생, 행정직원)와 중요 이해 관계자(동문과 재정 교부금 인원), 간접 이해 관계자(학교와 계약 관계가 있는 과학 연구경비 제공자, 산학협력자 및 대출금 제공자), 변방(边缘) 이해 관계자(현지 사회와 대중) 등 총 4가지 차원으로 분류가 가능하다고 하였다.

그럼에도 불구하고 세계 대다수의 학자들은 여전히 대학에서 가장 중요한 이해 관계자를 교직원, 학생과 관리자로 구분하고 있다(김필동, 2010; 조영하, 胡赤弟, 2015; 李福华, 2007; 2011; Gassol, J. H, 2007; Mainardes, Alves, Raposo, 2010). 본 연구는 중국 체제의 특수성을 충분히 고려하여 중국 대학 내부 조직의 이해 관계자를 총장, 당위서기를 비롯한 ‘리더 관리자’와 ‘교직원’과 ‘행정직원’, 이렇게 세 종류로 나누었다. 한편, 현실적인 차원에서 중국 대학 조직 내부 의사결정에서 미치는 영향력이 상대적으로 너무 미약하다는 점을 감안하여 학생은 연구 참여자의 선정에서 제외하였다. 부연하면, 중국 대학 내부 거버넌스의 핵심 이해 관계자를 궁극적으로 대학 리더(총장과 당위서기), 대학 교직원 및 대학 행정직원으로 선정하였고, 이는 위에서 언급한 대학의 이해 관계자와 관한 연구들과 사회주의 중국의 특성을 충분히 고려한 결과이다. 한국 생명윤리 및 안전에 관한 법률(제15조)에 의하면 인간 대상 연구를 하려는 자는 인간 대상 연구를 하기 전에 연구계획서를 작성하여 기관위원회의 심의를 받아야 한다고 명시하고 있다. 이에 따라 본 연구의 면담을 본격적으로 진행하기 전에 서울대학교 IRB 생명윤리위원회에 연구 계획 심의 의뢰서를 제출하였고 IRB 생명윤리위원회의 승인을 받았다(IRB No. 2106/001-024).

다음, 목표 연구 참여자의 수의 결정에 있어서 Sim, Saunders, Waterfield, Kingstone(2018)은 사전에 표본의 크기를 결정하는 것은 질적 연구에서 본질적으로 문제가 있음을 나타내는 것이라고 하였다. 이와 같은 맥락에서 Emmel(2013)도 질적 연구에서 중요한 것은 연구 사례의 구체적인 수가 아니라고 했다. 반면, IRB 생명윤리위원회의 규정에 따라 연구 계획 심의 의뢰서를 신청하기 전에 마땅히 대략적인 목표 연구 참여자의 수를 미리 선정하여야 한다. 연구 참가자의 수를



추정하는 것은 데이터의 품질, 연구의 범위, 주제의 성격, 각 참가자로 부터 얻은 유용한 정보의 양, 참가자당 인터뷰 횟수, 그림자 데이터의 사용 및 정성적 방법을 포함한 여러 요인에 의해 결정된다(Morse, 2000).

한편, 위에서 언급한 IRB 신청의 연구 윤리 기준에 부응하기 위하여 본 연구는 Morse(2000)의 질적 표본 크기를 정하는 방법에 따라 목표 연구 참여자의 수를 설정하였다. 구체적으로 보면, 이 연구에서 기대하는 데이터의 품질과 유용한 정보의 양은 비교적 높아야 하고, 중국 대학 탈 행정화라는 연구의 범위와 주제의 성격은 비교적 크고 광범위하다. 이에 따라 궁극적으로 본 연구의 목표 참여자의 수를 궁극적으로 20명으로 결정하였다.

다만, 실제 참여자의 수는 아직 미지수이기 때문에 제안서 작성 시 자료수집이 원활히 진행되지 않을 경우 필요한 자료를 모두 모을 수 있도록 과소평가하기보다는 표본 크기를 과대평가하는 것이 현명하다(Morse, 2000). 따라서 본 연구의 IRB를 신청할 때 학교 생명윤리위원회에 본 연구 목표 참여자의 수에 관한 최종 결론은 연구가 진행되면서 연구자가 최종적으로 판단할 것이라고 미리 언급하였고 이에 대해서도 이미 IRB 생명윤리위원회의 승인을 받았다.

이와 같은 맥락에서 또 한국 KESS(교육통계서비스)의 2020년 학과(전공) 분류 자료집(SM 2020-08)의 중분류 방법을 참고하였다. 따라서 본 연구의 참여자 인적 사항은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 연구 참여자의 인적 사항

번호	ID	전공	성별	직위	대학
1	A1	자연 계열-물리	남	당위서기 퇴임	U1
2	A2	공학 계열-전기전자	남	당위서기 퇴임	U2
3	A3	사회 계열-법률학	남	당위서기 퇴임	U3
4	A4	교육 계열-교육일반	남	당위서기 퇴임	U4
5	A5	자연 계열-수학	남	당위서기 퇴임	U5
6	B1	자연 계열-생물화학	남	총장 퇴임	U6
7	B2	사회 계열-법률학	남	총장 퇴임	U7
8	B3	자연 계열-물리	남	총장 퇴임	U8
9	B4	자연 계열-생물화학	남	총장 퇴임	U9
10	B5	공학 계열-전기전자	남	총장 퇴임	U10
11	C1	교육 계열-교육일반	여	교직원	U11
12	C2	교육 계열-교육일반	남	교직원	U11
13	C3	사회 계열-법률학	남	교직원	U3
14	C4	인문 계열-언어문학	남	교직원	U12
15	C5	인문 계열-언어문학	여	교직원	U13
16	C6	인문 계열-언어문학	남	교직원	U13
17	C7	사회 계열-사회과학	남	교직원	U14
18	C8	공학 계열-토목 도시	여	교직원	U15
19	C9	사회 계열-경제학	여	교직원	U16
20	C10	교육 계열-교육일반	남	교직원	U11
21	D1	교육 계열-유아교육	여	행정직원	U17
22	D2	인문 계열-언어문학	남	행정직원	U13
23	D3	공학 계열-토목 도시	여	행정직원	U18
24	D4	인문 계열-언어 문학	여	행정직원	U13
25	D5	교육 계열-교육기술	남	행정직원 퇴임	U19
26	D6	사회 계열-법률학	여	행정직원	U3
27	D7	인문 계열-언어문학	여	행정직원	U20
28	D8	교육 계열-교육일반	여	행정직원	U12
29	D9	교육 계열-유아교육	여	행정직원	U20
30	D10	자연 계열-생물화학	남	행정직원	U16

먼저, 전공별로 살펴보면 대학 리더(총장과 당위서기) 집단은 총 10명이고, 자연 계열 5명, 공학 계열 2명, 사회 계열 2명, 교육 계열 1명으로 비교적 골고루 분포되어 있다. 한편, 여기서 교직원 집단은 총 10명인데, 이는 교육 계열 3명, 사회 계열 3명, 인문 계열 3명, 공학 계열

1명을 포함하고 있다. 이 밖에, 행정직원 집단의 면담 참여자는 총 10명인데, 이는 교육 계열 4명, 인문 계열 3명, 공학 계열 1명, 사회 계열 1명, 자연 계열 1명이다. 이상에서 살펴본 바와 같이, 본 연구의 면담에 참여한 연구 대상은 총 3개의 큰 집단에 10명씩 분포되어 있고 전공별로도 자연, 공학, 사회, 교육, 인문 등에 골고루 분포되어 있다는 것을 알 수 있다. 다음, 성별별로 살펴보면, 대학 리더 집단은 모두 남자였고, 대학 교직원 집단에는 총 4명의 여자와 6명의 남자 참여자가 포함되었다. 그리고 대학 행정직원 집단에는 7명의 여자와 3명의 남자가 연구에 참여하였다는 것을 알 수 있다.

한편, 직위와 관련하여, 면담 참여자들의 현재 직위를 살펴보면, 10명의 대학 리더는 모두 퇴임한 분들이고, 10명의 대학 교직원은 모두 현직 교수들이며, 10명의 대학 행정직원 중 1명을 제외한 모든 직원들은 현직이라는 것을 알 수 있다. 다른 한편, 학교 설립 유형별 살펴보면, 우선 현재 중국에서 공립대학은 총 1,944개교이고 중국 대학의 70.54%를 차지하고 있기 때문에 본 연구에서 면담을 진행한 모든 참여자들은 모두 중국 공립대학에서 선정하였다는 점을 알 수 있다. 결론적으로, 본 연구에서 면담 참여자들의 대학의 수는 총 20개이고 이는 중국 대학의 지역적 특징을 충분히 고려한 결과이다. 특히, 여기서 12개 대학은 985공정 또는 211공정에 속하는 높은 등급의 '중점' 대학이고, 8개의 대학은 985공정 또는 211공정에 속하지 않는 '일반' 대학이다.

또, 질적 연구에서 연구자는 본인이 속한 사회와 역사적 맥락과 관련되어 있으며, 질적 연구의 전통에서 벗어나기 어렵다(전영국, 2017). 이에 따라 연구자는 참여자들과 동일한 문화 맥락 속에 있다는 장점을 충분히 살려 면담 참여자와 대화하듯 연구 주제와 관련성이 높은 방향으로 진솔한 대화가 진행되도록 개방형 질문을 하였다. 특히, 면담을 진행할 때 연구의 참여자에게 뭔가를 캐묻는 것이 아니라, 정중하고 조심스럽게 물어보는 방식으로 연구를 위한 양질의 면담 자료를 확보함으로써 면담 자료의 타당성과 신뢰성을 갖추려고 노력하였다.

## 나. 자료 수집 과정

이하에서는 목표 연구 참여자의 수를 수집하는 구체적인 과정에 대해 개관한다. 이는 크게 두 단계의 수집을 통하여 이루어졌다. 우선, 본 연구의 면담은 전 세계적으로 코로나바이러스감염증-19(COVID-19) 심각한 상황에서 한국과 중국 정부의 방역대책을 준수하는 차원에서 온라인을 통한 실시간 화상 면담을 진행하기로 하였다.

첫 단계의 면담 자료 수집 과정은 다음과 같았다. 먼저, 기존 설정한 목표 연구 참여자의 수를 확보하기 위해 IRB 생명윤리위원회의 승인을 받은 “연구 참여자용 모집 문건”<sup>22)</sup>과 “연구 참여자용 설명문”<sup>23)</sup>을 중국의 SNS인 WeChat<sup>24)</sup>이라는 도구를 통해 광범위하게 배포하였다. 구체적으로 보면, “연구 참여자용 모집 문건”과 “연구 참여자용 설명문”에는 연구 참여 목적과 내용·참여자 선정 조건·참여 기간과 장소·참여 방법 등과 같은 기본적인 내용 외에도 질적 연구의 윤리적 수행을 위해 필요한 개인 정보 관리 방법, 부작용이나 위험 요소, 참여자가 원할 때 언제든지 중도 하차 가능 등 비밀 보장 관련 중요한 내용들을 포함하고 있다. 이처럼 WeChat을 통해 광범위하게 배포한 내용을 본 후 참여에 중국 대학의 이해관계자들 중 중국 대학들의 지역적 특징을 충분히 고려하여 다양한 지역에 속하는 대학의 주요 이해관계자인 대학 교직원 및 행정직원들을 20명 선정하여 면담을 진행하였다.

다만, WeChat의 광범위한 배포를 통해서도 중국 대학의 리더인 대학 총장과 대학 당위서기의 표본의 수를 쉽게 접근하기 어려웠다. 따라서 “연구 참여자용 모집 문건”과 “연구 참여자용 설명문”의 배포를 통

---

22) “연구 참여자용 모집 문건”에는 연구 참여 목적과 내용, 참여자 선정 조건, 참여 기간과 장소, 참여 방법 등의 내용들이 포함되어 있다.

23) “연구 참여자용 설명문”에는 연구의 윤리적 수행을 위해 필요한 개인 정보 관리 방법, 부작용이나 위험 요소, 중도 하차 가능 등의 중요한 내용들이 포함되어 있다.

24) WeChat는 중국에서 사용자들이 서로 메시지를 주고 받는 방법으로 가장 널리 사용되는 국민 소셜미디어 앱이라고 할 수 있다.

한 첫 번째 데이터 수집 단계에서는 중국 대학 리더와 관련된 질적 데이터를 전혀 수집하지 못하였다. 결론적으로, 이와 같은 첫 단계에서는 중국 대학의 ‘리더 관리자’를 제외하고 중국 대학의 ‘교직원’과 ‘행정직원’ 총 20명의 연구 참여자와의 반구조화 면담을 결정하였다.

다음, 두 번째 단계의 면담 자료 수집 과정은 다음과 같았다. 즉, 첫 번째 데이터 수집 단계에서 확보하지 못한 연구 표본의 ‘리더 관리자’ 집단의 질적 데이터를 수집하기 위하여 두 번째 단계에서는 일부 참여의향을 밝힌 참가자들을 통해 눈덩이 표집(snowball sampling) 기법을 사용하였다. 환언하면, 위에서 이미 확보된 ‘교직원’과 ‘행정직원’을 통해 소개받는 방식을 이용하였다. 그리고 마침내 총 10명의 중국 대학의 ‘리더 관리자’까지 소개받아 질적 면담을 진행할 수 있었다. 물론, 추가적으로 표본 수를 늘린 부분에 관하여는 서울대학교 IRB 생명윤리위원회의 양해를 받았다. 다만, 이는 모두 IRB를 처음 신청할 때 이미 언급한 질적 연구의 표본 크기를 미리 결정한 것에 관한 미흡한 부분을 보충한 것이기도 하다. 이처럼 연구자가 IRB를 신청할 때 목표 연구 참여자의 수는 총 20명으로 정했으나, 실제 모집 과정에서 대학 리더 관리자와 관한 자료 수집이 원활하게 진행되지 않아 필요에 따라 면담 자료를 더 모으기로 하고 궁극적으로 연구 참여자의 수를 총 30명으로 결정하였다.

물론, 본 면담은 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)의 확산으로 인해 모든 중국 대학 연구 참여자의 안전을 고려하여 중국 내부에서 연구 참여자들이 사용하기 편한 온라인 화상 통화 도구(voov)를 이용하여 진행하였다. 또, 면담을 위해 반드시 진행하여야 하는 동의서의 취득에 관하여서도 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)의 영향으로 대면으로 서면 동의서를 받을 수 없었다. 따라서, 연구 참여자가 문서에 직접 서명하고 이를 사진을 찍거나 스캔하여 WeChat 또는 이메일로 동의서를 보내는 방식을 통해 이를 취득하였다. 실제 면담은 모두 실시간 화상 통화(1:1)의 형식으로 이루어졌고, 연구 참여자당 약 60분에서 90분 사이로 진행되었다. 면담의 횟수는 사회주의 중국의 특성

상 여러 번 면담하기 어려운 연구 참여자들이 비교적 많았기 때문에 연구 참여자당 1회씩 진행하고 추가적인 문의 사항은 WeChat 또는 이메일을 사용하였다. 이처럼 제한된 시간 이지만 연구 참여자가 가장 익숙하고 편안할 수 있는 환경 속에서 1차로 진행된다고 미리 소개하고 진행되었기 때문에 Kvale(1996)이 언급한 면담자의 심적 압박감이 높아지면 면담 자료의 신뢰성이 떨어질 수 있다는 상황을 최소화하여 참여자의 부담감을 덜어주면서 의외로 솔직한 정보들을 얻을 수 있었다.

면담이 완료된 후 모든 녹음 자료는 먼저 연구자와 연구 참여자의 모국어인 중국어로 전사하였다. 동시에 면담 당시 참여자의 표정, 목소리 톤 등으로 나타나는 미묘하고 복잡한 감정 변화를 연구자가 느끼고 이해한 정도에 따라 사실적으로 전사 데이터에 중국어로 추가적으로 기록하였다. 다음, 모든 전사 데이터를 반복적으로 읽으면서 참여자가 말한 내용들을 통해 그들의 생각, 태도, 갈등 등을 공감하면서 Charmaz(2002)가 제안한 질적 연구 방법을 사용하여 모든 전사 자료들에 대하여 개방형 코딩을 하고 다시 선택적으로 초점 코딩을 거쳐 범주화한 후 그 관계성을 세세히 살펴서 면담 자료로부터 주제를 드러내도록 하였다. 마지막으로, 본 연구의 면담 자료의 구체적인 정리 및 분석(코딩 포함)에는 과학적 접근을 위하여 질적 연구 데이터 분석에 적합한 MAXQDA 소프트웨어 사용하였다. 구체적으로, MAXQDA는 질적 데이터를 분석하기 위한 보조적인 소프트웨어이고 기능이 다양하였고 텍스트, 음성, 동영상, 이미지를 포함한 다양한 파일을 동시에 저장하고 관리할 수 있었다. 결론적으로 이 소프트웨어는 본 연구에 많은 도움을 제공하였다. 다만, 이와 같은 과정에서 연구자마다 개인적인 판단이 개입될 수 있다는 점에 대한 기본적인 이해가 필요하다.

## IV. 연구 결과

본 연구는 중국 대학 탈 행정화 정책에 대해 탐색하고 이에 대한 시사점을 도출하는 것을 목표로 한다. 이 과정에서 Cooper, Fusarelli, Randall(2004의 4차원 정책 분석 모형이라는 개념적 분석틀을 사용하여 정책을 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원에서 구체적으로 살펴 보았다. 이하에서는 위에서 언급한 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원 별로 나타나는 분석 결과를 살펴본다.

### 1. 규범적 차원

교육은 본질적으로 정치적, 가치 있는 사업이며 많은 위험이 따른다. 대학 거버넌스에서는 관리 효율뿐만 아니라 교육 내용을 누가 결정하고 누가 이 내용에 액세스할 수 있느냐가 매우 중요하다. 요컨대, 대학 거버넌스에서는 삶과 사회가 어떤 사람을 만들어야 하는지, 어떤 사회와 제도가 바람직한지를 결정하는 것이다. 물론, 이 모든 것은 규범적인 차원에 포함된 문제와 질문이다. 바꾸어 말하면, 이와 같은 질문들과 대답들에 있어서 대학 거버넌스와 관련한 사업은 다른 어떠한 것보다도 규범적인 사업인 것으로 드러났다(English, 1994).

이와 상통한 관점에서 Cooper, Fusarelli, Randall(2004의 규범적 차원의 분석에서는 중국 대학 탈 행정화 정책이 사회로 하여금 개선과 변화를 추구하도록 유도하는 가치와 신념에 관해 질문을 하고 있고 이에 대한 답을 찾으려고 한다. 또한, 이 정책을 통해 추구하고자 하는 사회의 변화는 무엇인가에 대한 답을 알아본다. 달리 말하면, Cooper, Fusarelli, Randall(2004의 개념 분석틀에서 규범적 차원은 교육 정책 이면의 목표와 수요, 가설 등을 살펴보는 렌즈를 제공한다는 것을 유추할 수 있다.

규범적 차원에 포함된 이데올로기적 관점과 포스트모더니즘의 관점에서는 교육 정책을 자연 발생적인 것이 아니라 특정 정치 단체 또는

당파의 영향으로 이루어진다고 받아들이고 있다. 즉, 이와 같은 관점에서 보면 교육 정책은 정치적 위치에 있는 전문가들에 의해 형성된 사회적 목적의 표현이다. 따라서 모든 정책은 또한 특정 정치 단체 또는 당파의 강령으로도 그 신념과 가치관이 이해될 수 있다고 본다(Stone, 1988). 부연하면, 공산당 주도의 사회주의 체제에서 중국 대학 탈 행정화 정책과 관련한 중국 정부의 주요 문서들을 구체적으로 분석하는 것으로 해당 정책의 가치 및 신념에 대해 살펴볼 수 있다는 것이다. 또, 이는 중국 정부가 이와 같은 대학 탈 행정화 정책을 통해 구하고자 하는 사회의 변화는 무엇인가에 대해서도 알아 볼 수 있다는 점이다.

우선, 공문(公文)이란 국가기관의 공식 문서이다. 특히, 중국에서는 국가행정기관의 공문서 처리방법(国家行政机关公文处理办法)에 따라 국가 행정 기관의 공문은 당과 국가의 방침, 정책을 관철하고, 행정 법규와 규정을 공포하며, 문제에 대한 지시와 답변을 요청하고, 업무를 지도하고 협의하며, 상황을 보고하고, 경험을 교류하는 중요한 도구라고 명시하고 있다. 우선, 신중국이 성립된 1949년 이전에도 중국에는 행정 공문 제도가 존재하였다(김동하, 2011). 이처럼 중국에서 역사적으로 조사할 수 있는 공문의 기원은 노예사회의 하상(夏商)시대이고, 지금으로부터 약 3000여 년의 역사를 가지고 있다(吴冰, 2001). 한편, 신중국 출범 이후 중국공산당은 10차례에 걸쳐서 행정 공문 제도를 정비하여 지금에 이르고 있다. 즉, 지금 사용하고 있는 중국의 공문 처리 방법은 「당정기관의 공문서 처리 업무 조례 2012(党政机关公文处理工作条例2012)」을 기본으로 하고 있고 이에 따른 주요 공문서의 종류는 총 15개다. 즉, 제정 할 때의 등급 순으로 다음과 같이, 의결(决议)·결정(决定)·령(令)·공보(公报)·공고(公告)·통고(通告)·의견(意见)·통지(通知)·통보(通报)·보고(报告)·청시(请示)·비복(批复)·함(函)·기요(纪要) 등을 포함하여 15개이다.

이와 상통한 관점에서 관련 선행 연구를 바탕으로 살펴 본 중국 대학 탈 행정화 정책과 관련한 중국의 주요 공문은 다음의 <표 4-1>과 같음을 알 수 있었다(顾海良, 2010; 陈梦然, 2015; 龚怡祖, 2010; 史静



襄, 2014; 张德祥, 2016; 张浩, 2019; Liu, 2017). 따라서 이처럼 특정 정치적 위치에서의 "전문가들"에 의해 형성되고, 후원되고, 발표된 대학 탈 행정화 정책 관련 주요 정부 공문은 행동의 참조를 가지고 있고 이와 같은 엘리트들의 생각의 변화는 그 나라의 교육 정책에 엄청난 이념적 변화를 가져올 수 있다는 것이다. 이하에서는 중국 대학 탈 행정화 정책과 관련한 6개의 주요 공문에 대해 구체적으로 살펴보도록 한다.

**<표 4-1> 대학 탈 행정화 정책과 관련한 중국 정부의 주요 공문**

제정 시기	2010. 6.6	2010. 7.29	2013. 11.12	2015. 5.4	2017. 4.6	2020. 7.6
제정 기관	당 중앙 국무원	당 중앙 국무원	중국공산당 18기 3중전회	교육부	교육부 등 5개 부	교육부
관련 공문	国家中长期人才发展规划纲要 (2010-2020)	国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010-2020)	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见	关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见	教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见
공문 종류	강요	강요	결정	의견	의견	의견

관련 공문	주요 내용
<p>国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인사 제도 개혁할 것</li> <li>· 권한 책임 명확히 할 것</li> <li>· 인재 관리 행정화 극복할 것</li> <li>· 사업단위행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것</li> </ul>
<p>国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업단위 법인 관리할 것</li> <li>· 정부와 학교 분리, 관리와 운영 분리할 것</li> <li>· 정부-학교-사회 간 새로운 관계 구축할 것</li> <li>· 학교 설립 권한과 책임 명확히 할 것</li> <li>· 사업단위 학교 행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것</li> <li>· 학교에 대한 행정 심사 비준 감소 설립 자율권 행사할 것</li> <li>· 거버넌스 구조 완비- 현대 대학 제도 보완할 것</li> <li>· 정부 기능 전환 가속화할 것</li> </ul>
<p>中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정 심사 제도 개혁- 미시적 관리 줄일 것</li> <li>· 기층에 권한 이양할 것</li> <li>· 사업단위 개혁, 탈 행정화를 추진하고 행정 등급을 점차 폐지할 것</li> </ul>
<p>关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교 설립 자율권 보장할 것</li> <li>· 정부 기능 간소화 정부 권리 이양할 것</li> <li>· 대학 현장 제정 강화할 것</li> <li>· 학교의 행정화 경향 극복 행정 등급을 점차 폐지할 것</li> <li>· 대학 리더는 관리에 집중하고 과학 연구의 책임자를 맡지 않을 것</li> </ul>
<p>关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대학은 행정과 학술 권력의 분리를 실현할 것</li> <li>· 자율적으로 내부 기구 설치할 것</li> <li>· 학교 기구 간소화와 효율화의 원칙을 지킬 것</li> <li>· 대학 내부 기구 행정 직급 폐지 시범 운영을 장려할 것</li> <li>· 민주적 관리와 학술 거버넌스를 할 것</li> <li>· 교육의 관리-운영-평가를 분리 할 것</li> </ul>
<p>教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법에 따라 업무 처리할 것</li> <li>· 당정 주요 책임자 명확히 할 것</li> <li>· 대학 법인 거버넌스 구조 보완할 것</li> <li>· 대학 법치 교육 전개할 것</li> </ul>

## 가. 国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020)

우선, 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)과 관련된 주요 내용은 <표 4-1>과 같다. 이처럼 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)는 강요(纲要) 유형의 공문이다. 이와 같은 유형의 문서는 비록 이상에서 살펴 본 기본 공문 유형은 아니지만, 이는 현재를 기반으로 미래를 미리 계획하고 정리하는 중국공산당과 중국 정부가 경제, 교육, 사회발전 등 여러 가지 영역에서 자주 사용하고 있는 공식적인 문서이다. 한편, 이 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020) 문서의 제정기관은 당 중앙 국무원이다. 즉, 이 공문은 중화인민공화국의 최고 행정기관이며, 중화인민공화국의 최고 권력기관(전국인민대표대회)의 집행기관이라는 점이다. 따라서 위에서 언급한 가장 기본적인 공문의 종류에 포함되지는 않지만 그 위상과 지위가 충분히 높다는 것을 짐작할 수 있다.

이처럼 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)<sup>25)</sup>는 2010년 6월 6일자로 중국공산당 제17차 전국대표대회의 "교육의 우선적 발전, 인적 자원 강국 건설"에 관한 전략 배치에 근거하여 제정되었다. 특히, 중국공산당 제17차 전국대표대회에서는 후진타오(胡锦涛) 중앙 총서기를 당내 핵심 직책으로 규정하고, 과학 발전의 개념을 당정(党政)의 주류(主流) 지도 이념으로 삼았다. 부연하면, 이는 중국공산당 제17차 전국대표대회에서 중국에서 특정 정치적 위치의 "전문가들"에 의해 형성되고, 후원되고, 발표되었으며 중국공산당 제17차 전국대표대회의 인재 강국 전략의 총체적 요구에 따라 전면적인 샤오강(小康) 사회 건설의 분투 목표를 달성하기 위한 공문이다. 특히, 규범적 차원에서 보면 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国

---

25) [http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content\\_1621777.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content_1621777.htm) 국가 중장기 인재 발전 계획 강요(2010-2020)의 전체 내용은 약 1만 9,000자로 서문, 인재 발전의 가이드라인, 전략적 목표와 총체적 배치, 인재 팀의 건설 주요 임무, 체제 기제의 혁신, 중대 정책, 중대 인재 공정, 조직의 실시 등 6개 부문을 포함한다.

家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020) 문서는 가치중립적이지 않고, 그렇다면 이 문서가 유도하는 행동 참조는 무엇인가? 이하에서는 이 부분에 대해 집중적으로 살펴본다.

먼저, 인재 계획 강요(2010-2020)는 신중국에 필요한 과제들과 관련한 10개의 정책과 12개의 사업으로 구성되어 있다. 인재 계획 강요(2010-2020)는 일단 인재를 일정한 전문 지식이나 전문성을 갖추고 창의적 업무를 수행하여 사회에 기여하는 사람으로, 인적 자원으로서의 능력과 자질이 높은 근로자라고 지적하였다. 특히, 이 공문은 인재를 크게 당정 인재, 기업 경영 관리 인재, 전문 기술 인재, 고기능 인재, 농촌 실용 인재, 사회 업무 인재 등으로 분류하였고, 각각의 목표와 과제를 명시하였다.

인재는 정확히 정의하기 어려운 개념으로 통일된 정의와 명확한 개념의 경계가 없는 데 한계가 있다. 그리고 인재는 절대적인 것이 아니라 상대적이고 주관적인 것이다. 서구에서는 일반적으로 성과와 잠재력이 높은 사람을 인재라고 정의하고 성과와 잠재력 두 가지에 초점을 맞추고 있다. 반면, 사회주의 중국의 맥락에서 국무원이 공포한 「국가중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)은 인재는 사회에 기여하는 사람이여야 한다는 요소를 강조하고 있다는 것을 알 수 있다. 부연하면, 이는 신공공관리의 영향으로 인해 고등교육 영역에서도 시장화가 심해지고 있고 국제적 인재전쟁(the war of talent) 상황에서 사회주의 중국이 요구하는 인재상이라는 점을 의미한다.

구체적으로, 이 문서에는 1) 인재 대오 건설과 2) 제도적 메커니즘 혁신과 관련한 내용을 위주로 하고 있는데, 중국 대학 탈 행정화와 관련된 아이디어는 주로 인재 계획 강요(2010-2020)의 ‘제도적 메커니즘 혁신’ 부분에서 찾아 볼 수 있었다. 먼저, 제3조 제1항의 제도적 메커니즘 혁신의 인재 업무 관리 체제 개선 부분에서 가장 먼저 “공산당이 인재를 관리하는 지도 체제를 완비한다”는 내용을 명시하고 있다. 이는 앞서 이론적 배경에서 언급한 사회주의 중국의 정치·행정 특성에서

중국공산당의 지위와, 중국 대학 조직의 특성에서 “당위원회 지도하의 총장책임제(党委领导下的校长负责制)”를 실시하는 맥락과 동일하다. 이처럼 인재를 관리함에 있어서도 중국공산당의 치밀한 조직체계를 유지하여 당위원회의 핵심 역할을 충분히 발휘하고 경제사회 발전과 인재 발전을 총괄하며, 당 지도부가 통일적으로 리드하고, 조직 부서가 앞장 서서 총괄하며, 관련 부처가 각각 직무를 맡고, 긴밀하게 협조하며, 사회력을 발휘하여 광범위하게 참여하는 인재 업무 구도를 형성한다는 뜻이다.

다음, 제3조 제2항 인재 관리 방식을 개선하는 것과 관련된 부분에서는 정부 행정 관리 체제 개혁의 총체적인 배치에 따라 인재 관리 운영 체제를 보완하고, 행정 심사 비준과 비용 사항을 줄이고 규범화하도록 추진하여야 한다고 규정하고 있다. 특히, 과학 연구원, 학교, 병원 등 사업 단위에서 진행되는 인재 관리 과정에 존재하는 행정화와 ‘관본위’ 경향을 극복하고, 인재 관리에서 행정 등급과 행정화의 관리 모델을 취소한다고 명시하였다. 이와 같은 제3조 제2항의 구체적인 내용으로부터 알 수 있듯이, 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)는 당 중앙 국무원에서 발표한 중국 대학 탈 행정화와 관련한 초기 구상을 엿볼 수 있는 첫 공문이다.

끝으로, 규범적 차원의 이데올로기 이론과 포스트모더니즘의 이론에 근거하면, 위에서 언급한 바와 같이 신중국이 성립된 이래 최초의 중장기 인재 발전 계획 강요에서는 이미 중국 사회로 하여금 개선과 변화를 추구하도록 유도하는 대학 탈 행정화와 관련한 기초적인 신념, 가치 및 이념을 포함하고 있다는 점이다. 즉, 이는 당의 17대 인재 강국 전략의 총체적 요구에 따라 전면적인 샤오강(小康) 사회 건설의 분투 목표를 달성하기 위한 인재 확보에 초점을 맞춘 인재 계획 강요이기도 하지만 세계적인 대학 거버넌스의 발전 동향도 고려하여 대학을 포함한 사업단위에서 존재하는 행정화와 ‘관본위’ 경향을 극복할 것을 주장하였다는 것이다. 따라서, 이와 같은 정당 및 정부 엘리트들의 관점은 강력한 행동 참조를 가지고 있기 때문에 대학 탈 행정화와 관련한 기

초적인 구상이라고 하여도, 향후 나라의 교육 정책에 큰 이념적 변화를 가져올 수 있다는 점에서 이와 같은 시도를 높이 평가할 수 있다.

#### 나. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)

먼저, 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」(2010-2020) 문서가 제정된 배경을 보면 다음과 같다. 신중국 성립 이후 중국 정부는 중국 특유의 사회주의 교육 발전의 길을 열어 세계 최대 규모의 교육 체계를 건설하고, 억만 국민의 교육 받을 권리를 보장하였다. 이처럼 중국 교육 영역에 대한 정부의 투입이 대폭 증가하여 학교 설립 조건이 현저하게 개선되고, 교육 개혁이 점차 심화되어 학교 설립 수준이 부단히 향상되었다. 그러나 21세기에 들어서면서 중국의 교육은 당시 국가 경제의 사회 발전과 국민들의 교육에 대한 기대에 완전히 적응하지 못하고 있었다. 이와 같은 도전에 직면하여 중국공산당과 중국 정부는 교육 사업 발전에서 현존하는 상위 문제들을 깨닫고 당의 17대 인재 강국 전략의 총체적 요구에 따라 2010년 7월 29일에 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」(2010-2020)를 발표하였다.

우선, 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」(2010-2020)는 중국 정부가 21세기에 발표한 첫 교육 계획이고, 또 향후 10년 동안 중국의 교육 개혁과 발전을 지도할 강령성의 의미를 지닌 공문이다. 이처럼 위에서 언급한 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)과는 달리 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」(2010-2020)는 중국의 교육 개혁에 초점을 두고 있다는 것을 알 수 있다. 규범적 차원에서 이 공문을 살펴보면, 이는 기본적으로 2020년까지 중국 교육의 현대화를 실현하고 학습 주도형 사회를 형성하며 인적 자원의 강국 대열에 들어가는 것을 전략적인 목표로 하고 있으며 고도로 규범화 되어 있다. 따라서 이 공문이 유도하는 대학 탈 행정화 관련 행동 참조는 구체적으로 다음과 같다.

먼저, 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」(2010-2020)는 “교육 우선 발전, 학생 양성 중심, 개혁 혁신, 공정성 증진, 품질 향상”이라는 총체적 방침에 의하여 중국에서 유아 교육, 초중등 9년 의무 교육, 고등교육, 직업교육, 평생교육, 민족 교육, 특수 교육의 발전에 대한 구체적인 과제가 일일이 정리되어 있다는 것을 발견할 수 있다. 특히, 중국 대학 탈 행정화와 관련한 내용은 제13장 “현대 학교 제도 건설” 부분에서 집중적으로 찾아 볼 수 있다. 제13장 제38조(정부와 학교의 분리, 관리와 운영의 분리를 촉진) 제1항은 중국의 국정과 시대의 요구에 적응하여 법에 따라 학교를 설립하고, 자주적으로 관리하며, 민주적으로 감독하고, 사회가 참여하는 현대 학교 제도를 건설하고, 정부·학교·사회 간의 새로운 관계를 구축할 것을 요구한다. 또 제6항은 국가 사업 단위(事业单位)의 분류 개혁이 추진됨에 따라 학교의 특징에 부합되는 관리 제도와 조립 정책을 구축하고, 행정화 경향을 극복하며, 실제 존재하는 행정 등급과 행정화 관리 모델을 없애는 것을 요구한다.

한편, 제13장 제39조(학교 운영 자율권의 실현과 확대)에서는 의무 교육 및 고등교육의 학교 제도에 집중하여 정부와 그 부서는 서비스 의식을 수립하고, 관리 방식을 개선하며, 감독 체제를 보완하고, 법에 따라 학교는 학교에 대한 행정 심사 비준 사항을 줄이고 규범화시켜 학교 설립의 자율권을 충분히 행사하고 이에 상응하는 책임을 져야 한다고 명시하였다. 다른 한편, 제13장 제40조는 대학이 중국 특유의 현대 대학 제도를 보완할 것에 관한 중요한 내용을 다루고 있는데, 이는 다음과 같은 네 가지 부분을 위주로 하고 있다.

#### ① 대학 거버넌스 구조를 완비한다.

1. 공립대학은 당위원회 지도하의 총장 책임제를 견지하고 보완해야 한다.
2. 의사 규칙과 의사결정 절차를 완비하고 법에 따라 당위원회와 총장의 직권을 실현한다.
3. 대학 총장의 선발 임용 방법을 보완한다.

4. 학술위원회가 학과 건설, 학술 평가, 학술 발전에서의 중요한 역할을 충분히 발휘하도록 한다.

5. 교수들이 학문을 연구하는 효과적인 경로를 모색하고, 교수가 교학·학술 연구와 학교 관리에서의 역할을 충분히 발휘한다.

6. 교직원대표대회, 학생 대표 대회의 건설을 강화하고 대중 단체의 역할을 발휘한다.

### ② 대학 현장의 제정을 강화한다.

1. 각종 대학은 법에 따라 본교의 현장을 제정하고, 현장의 규정에 따라 학교를 관리해야 한다.

2. 학술의 자유를 존중하고 느슨한 학술 환경을 조성한다.

3. 임용 제도와 직무 관리 제도를 전면적으로 실시한다.

4. 과학적인 심사 평가와 격려 메커니즘을 확립한다.

### ③ 사회 협력을 확대한다.

1. 대학은 이사회나 주주총회를 설립하고, 사회 지원과 학교 발전의 효율적인 체제를 건전하게 하는 것을 모색한다.

2. 대학이 업계 및 회사와 밀접하게 협력하고 건설하는 모델을 모색하고, 대학이 과학 연구원 및 사회단체와의 자원 공유를 추진하면서 조율하고 협력하는 효과적인 체제를 형성하여 서비스 경제 건설과 사회 발전 능력을 향상한다.

3. 대학 후방 근무 업무의 사회화 개혁을 추진한다.

### ④ 전공 평가를 추진한다.

1. 전문 기구와 사회 중개 기구가 대학의 학과, 전공, 과정 등의 수준과 질을 평가하도록 장려한다.

2. 과학적이고 규범화된 평가 제도를 세운다.

3. 국제적으로 높은 수준의 교육 평가 기구와 협력하여 중국 특유의 학교 평가 모델을 형성한다.

4. 대학의 품질 연차 보고서 발표 제도를 수립한다.

[ 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展



规划纲要)」(2010-2020), 2010.7.29 ]

이상에서 살펴본 바와 마찬가지로 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」(2010-2020)과 기존 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020) 문서에서 언급된 대학 탈 행정화와 관련된 행동 참조는 ‘학교 설립 권한과 책임 명확히 할 것’과 ‘사업단위 학교 행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것’이다. 즉, 인재 발전 계획 강요에서는 전체 국가 사업단위에서 존재하는 행정화 경향을 취소할 것을 강조하였다면 교육개혁과 발전계획 강요는 학교에서 존재하는 행정화 경향을 취소할 것을 강조하였다는 것을 알 수 있다.

그 외에, 이 두 가지 계획 강요가 대학 탈 행정화와 관련된 내용을 기초로 차이점에 대해 분석하면 다음과 같다. 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)는 정부와 학교 분리, 관리와 운영 분리할 것을 강조하면서 정부-학교-사회 간 새로운 관계 구축할 것에 대한 행동 참조를 포함하고 있다는 것을 유추해낼 수 있다. 또, 이 문서는 학교에 대한 행정 심사 비준 감소 설립 자율권 행사할 것을 강조하고 있음을 알 수 있는데 이는 향후 탈 행정화를 진행함에 있어서 외부 환경의 지지를 포함하고 있다는 것을 유추해낼 수 있다.

한편, ‘중국 특유의 현대 대학 제도를 개선’함에 있어서 중요한 ‘당 위원회 지도하의 총장 책임제’, ‘의사결정 규칙과 절차’, ‘대학 총장 선출 및 임명’, ‘학술위원회’, ‘대학교수 집단’과 ‘대중 조직의 참여’를 강조한 내용은 대학 거버넌스를 개선함에 도움이 되는 내용일 뿐만 아니라 동시에 대학 거버넌스에서 대학 내부 행정화 경향을 취소하고 대학 내부의 탈 행정화를 탐색하는 중요한 내용이기도 하다. 또, 대학 내부의 탈 행정화를 탐색하는 과정에서 법에 따라 현장을 만들고, 그 규정에 따라 학교를 운영하여 학문의 자유를 존중하고 학업을 위해 좋은 조직적 환경을 마련해야 한다는 대안적 아이디어가 도출되었다고 볼

수 있다. 요컨대, ‘교육개혁 발전계획(2010-2020)’은 처음으로 정부 차원에서 교육 영역에 초점을 두고 학교의 행정화 경향을 극복하며 실제로 존재하는 행정 직급과 행정 관리 모델을 폐지해야 한다는 규범적 차원의 행동 참조를 포함하고 있다. 즉, 이 공문은 대학 탈 행정화라는 정부의 전략적 아이디어를 명확히 공개한 문서이고 중국의 대학 탈 행정화 정책의 시작을 알린 가장 중요한 문서이라는 것이다.

요약하자면 제13장 “현대 학교 제도 건설”의 제38조에는 중국에서 유아 교육, 초·중등 의무교육, 고등교육, 직업교육, 평생교육, 민족 교육, 특수 교육에 포함되는 각종 학교의 정부와의 분리, 관리와 운영의 분리를 촉진함에 있어서 ‘정부, 학교, 사회 간의 새로운 관계 구축’과 ‘행정화 경향을 극복하며 실제 존재하는 행정 등급과 행정화 관리 모델을 없애는 것을 모색’할 것 등 향후 연구자들이 중국 대학의 행정화 및 탈 행정화와 관련한 학술적 연구에서 집중적으로 다룬 내용들을 포함하고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 반면에 제39조에서는 중국에서 모든 유형의 학교가 아닌, 중·고등교육 영역의 학교 운영 자율권의 실현과 확대를 집중적으로 강조하고 있었다.

#### **다. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定**

우선, 대학 탈 행정화 정책과 관련한 중국 정부의 주요 공문 중 세 번째 공문인 「개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」는 결정(决定) 유형의 공문이고 제정기관은 중국공산당 18기 3중 전회이다. 요컨대, 결정(决定) 유형의 공문은 중국의 공문 처리 방법에 의해 의결(决议) 다음으로 가장 높은 등급이다.

1978년 12월에 개최된 중국공산당 11기 3차 전체 회의(이하 중국공산당 3중 전회)에서 개혁 개방을 실시하기로 결정한 이후, 역대 중국공산당 중앙위원회 3중 전회는 어떤 의제를 연구하고, 어떤 결정을 내리며 어떤 조치를 취하고, 어떤 신호를 방출했는지 등 내용을 위주로 하고 있다. 즉, 이는 모두 사람들이 새로운 지도 집단의 시정 방침과

업무 중점 사항을 판단함에 있어 중요한 근거로 작용하고 있고 향후 행동 참조가 될 수 있다.

다음, 2013년 11월 12일, 중국공산당 18기 3중 전회에서는 전면적인 심화 개혁에 관한 전략적 배치를 관철하기 위해 개혁을 전면적으로 심화하는 몇 가지 중대한 문제를 연구하여 다음과 같은 16가지 사항에 관한 결정을 내리고 「개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」을 발표하였다. 그중 중국 대학 탈 행정화에 관한 정부의 계획은 제4장에서 찾아 볼 수 있다.

1. 개혁을 전면적으로 심화하는 중대한 의의와 지도 사상
2. 기본 경제 제도를 견지하고 보완한다.
3. 현대 시장 체계의 보완을 가속화한다.
4. **정부 기능 전환 가속화**
5. 재정과 세금 체제의 개혁을 심화한다.
6. 도시와 농촌의 발전 일체화 체제를 건전하게 한다.
7. 개방형 경제의 새로운 체제를 구축한다.
8. 사회주의 민주 정치 제도의 건설을 강화한다.
9. 법치 중국 건설 추진
10. 권력 운행 제약과 감독 체계를 강화한다.
11. 문화 체제의 혁신을 추진한다.
12. 사회사업의 개혁과 혁신을 추진한다.
13. 사회 관리 체제를 혁신한다.
14. 생태 문명 제도의 건설을 가속화한다.
15. 국방과 군대의 개혁을 심화한다.
16. 당의 전면적인 개혁 심화에 대한 지도를 강화하고 개선한다.

[개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정, 2013. 11. 12.]

이처럼 대학 탈 행정화와 관련한 내용을 다룬 「개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」의 제4장(정부 기능의 전환을 가속화)의 제15항은 다음과 같은 3가지 부분으로 구성되어 있다.

① 정부의 직능을 전면적으로 정확하게 이행한다.

② 정부는 발전 전략·기획·정책·기준 등의 제정과 실시를 강화하고 시장 활동의 감독을 강화하며, 각종 공공 서비스 제공을 강화해야 한다.

③ 사업 단위 분류 개혁을 가속화하고, 정부 공공 서비스를 강화하고, 공공사업 단위와 주관 부서 간의 관계를 합리화하며 탈 행정화를 추진하며, 조건을 조성하고, 학교의 과학연구소·병원 등 기관의 행정 등급을 점차 폐지한다.

끝으로, 이상 살펴본 내용들을 앞서 살펴본 두 가지 강요 유형의 공문과 비교해 보면 ‘정부 기능 전환 가속화할 것’과 ‘사업단위 개혁, 탈 행정화를 추진하고 행정 등급을 점차 폐지할 것’에 관한 내용이 또 한번 언급되었음을 알 수 있다. 반면, 이 공문의 특징은 ‘행정 심사 제도 개혁- 미시적 관리 줄일 것’과 ‘기층에 권한 이양할 것’과 관한 내용을 언급하면서 외적 거버넌스 환경 차원에서 중국 정부가 향후 “정부 기구를 간소화하고 권한을 하부 기관에 이양(简政放权)”하는 것을 유도하여 시장의 메커니즘 가운데 효과적으로 조절 가능한 부분은 일률적으로 심사를 감소하여 정부의 개입을 줄이고 효율을 높여야 한다는 태도를 보이고 있다. 이는 모두 대학 탈 행정화를 추진함에 있어서 긍정적인 조건들이라고 볼 수 있다. 한편, 국가적 맥락의 외부 탈 행정화를 통하여 교육의 법칙에 따라 학교를 운영하며, 교육에 대한 외부와 내부의 간섭과 제약을 제거하여 학교를 원래의 교육 기반 상태로 되돌리려는 중국 정부의 외부 탈 행정화 아이디어와 변화를 유도하려는 공적인 가치가 담겨 있다는 점을 유추할 수 있다.

## 라. 关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见

개혁 개방 이후 중국의 교육 체제 개혁은 끊임없이 심화되고 정부, 학교와 사회의 관계는 점차적으로 순조롭게 진행되었다. 특히 2012년의 시진핑(习近平) 정부 수립 이래 전대미문의 역량으로 행정 심사 비준 제도의 개혁을 추진하고, 정부의 기능 전환에 관하여 새로운 진전을 거두었다. 그러나 정부가 관리하는 교육은 오프사이드, 꺾임, 미스매치, 학교의 자율 발전, 자기통제 체제가 미비하고 사회 참여 거버넌스와 평가가 미흡하다는 점도 존재하고 있다. 즉, 중국 교육부는 이런 문제들을 근본적으로 해결하려면 교육의 관리·운영·평가에서의 분리를 가속화하고, 정부 기능의 전환을 추진하며, 정부·학교·사회 간 권한과 책임 관계 규명, 3자 간 양성적 상호작용 체제 구축 등을 서둘러야 한다는 것을 인식하였다. 이에 2015년 5월 4일에 교육부는 국가 교육 체제 개혁 지도팀의 동의를 얻어 「교육의 관리·운영·평가의 분리(教育管办评分离)를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견(关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见)」을 공포하였다. 부연하면, 이 공문의 제정기관은 교육부이고 공문의 종류는 의견(意见)이다. 이는 앞서 살펴본 세 가지 공문보다 등급이 비교적 낮고 기존 15개의 등급에서 제 7번째 등급이다.

우선, 이 공문의 내용은 총 5개의 장과 22개의 항으로 이루어져 있고, 크게 3가지의 내용을 위주로 하고 있으며 요약하면 다음과 같다. 하나는, 교육에서 ‘관리’의 문제를 강조하면서 행정을 법대로 추진하기 위해 행정 단위와 사업 단위를 분리하고, 권한과 책임을 명확히 하며, 총괄적으로 조율하여 질서정연한 교육 관리 체제를 형성하는 데 필요한 구체적인 요구를 제기했다. 그리고 교육에서의 ‘운영’ 문제를 강조하면서 정교 분리를 추진하면서 법대로의 학교 설립, 자율 관리, 민주적 감독, 사회 참여를 위한 현대적 학교 제도 구축을 구체적으로 요구했다. 마지막으로, 교육에서의 ‘평가’에 관한 문제점을 강조하면서 법적인 평가 추진을 위해 과학·규범에 의한 공정한 교육 평가 제도의 마

련을 구체적으로 요구하고 있다는 것을 알 수 있다.

그중 대학 탈 행정화 정책과 관련한 내용은 먼저, 제3장 “정부와 교육의 분리를 추진하고, 법에 따라 학교를 설립하여 자주적으로 관리하며, 민주적으로 감독하고 사회가 참여하는 현대 학교 제도를 건설한다.”는 부분에서 집중적으로 찾아 볼 수 있었다. 구체적으로 제3장 제11항(법에 따라 각급 각종 학교의 설립 자율권을 명확히 보장)에서는 이와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

① 법치 방식으로 학교의 설립 자율권 보장을 더욱 중시한다.

② 직명 제도 개혁의 총체적인 사고방식에 따라 대학교 교사 전공 기술 직무 평가 제도의 개혁을 심화하고, 대학교의 자주적인 평가와 정부의 거시적 관리 감독에 새로운 체제를 가속화한다.

③ 직업 대학이 학생 모집, 전공 설정과 조정, 교사 평가, 자원 배치, 소득 분배, 학교와 기업의 합작 등 방면에서 학교의 설립 자율권을 확대한다.

④ 초·중등학교가 교육 방식, 자원 배치, 인사 관리 등의 방면에서의 자주권을 한층 더 실현하고 확대한다.

⑤ 학교의 특징에 부합되는 관리 제도와 조립 정책을 세워 행정화 경향을 극복하고 적극적으로 조건을 만들어 학교의 행정 등급을 점차 취소한다.

⑥ 대학 리더는 직무 수행 기간에 학교의 관리 업무에 전심전력으로 종사해야 하며, 당위서기와 총장은 일반적으로 과학 연구 프로젝트의 주요 책임자를 맡지 않는다.

⑦ 대학 직원 제도의 개혁을 심화하고 직업 발전, 임금 대우 등 부대 정책의 건설을 가속화하며, 행정 인원이 전문적으로 관리 업무에 종사하도록 장려한다.

⑧ 초·중등학교 교장<sup>26)</sup> 직급제의 개혁을 전면적으로 추진하여 교장

---

26) 교장 직급제의 본질은 교장의 전문화이다. 이는 원래의 종신제를 임용제를 대체하여 교장의 ‘직무’를 ‘직업’으로 실질적 전환을 함으로써 교장의 정상적인 역할 이동을 가능하게 했다. 이는 교장의 학교 설립 자율권을 점차적으로 확대하는 동시에 교장의 소양에 대해 더욱 높은 요구를 제기하여 교장의 관리

의 전문화, 직업화를 실현한다.

[교육의 관리·운영·평가의 분리를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견, 2015. 5. 4.]

다음, 제3장 제13항(학교 내부 거버넌스 완화)에서도 대학 탈 행정화 정책과 관련하여 정부가 유도하는 아이디어를 엿볼 수 있는데 구체적으로 다음과 같다.

① 학교에 대한 당의 지도를 강화하고 개선한다. 공립대학에서 “당 위원회 지도하의 총장 책임제”를 실시하고 초·중등학교와 사립학교에서 기층 당 조직의 정치적 핵심 역할을 충분히 발휘한다.

② 일반 초·중등학교와 직업학교는 교장 책임제를 견지하여 보완하고, 초·중등학교는 학교 책임자·교사·학생 및 학부모 대표와 지역사회 대표 등이 참가하는 교무위원회를 설립하며, 학교 현장과 발전 계획 및 연간 업무 보고, 중대한 교육 개혁과 학생·학부모 또는 지역사회 업무의 중요한 사항과 관련된 결정 등에 대해 의견과 건의를 제출하고 민주적인 결정 절차를 보완한다.

③ 대학은 학술 조직의 건설을 강화하고 “대학교 학술위원회 규정”을 실현하여 행정 권력과 학술 권력의 상대적인 분리를 실현하고, 상대적으로 학술 권력의 독립적인 행사를 보장해야 한다.

④ 대학은 “학교 교직원대표대회 규정”을 실행하고, 학생 대표대회 제도를 더욱 완전하게 실행하며, 법에 의하여 보다 많은 교직원과 학생들이 학교의 민주적인 관리와 감독에 참여할 수 있도록 보장한다.

⑤ 일반 대학교에서는 이사회를 구성·보완해 의사결정 자문과 사회 협력에서 이사회가 적극적인 역할을 수행하도록 한다.

⑥ 초·중등학교는 학부모위원회의 건설을 강화하고 학부모위원회가 학교 교육과 관리 활동에 대한 감독을 실시하고 의견과 건의를 제출하도록 보장해야 한다.

---

능력, 과학 연구 능력과 학교에 대한 경영 능력을 모두 일정한 수준에 이르게 한다.

[교육의 관리·운영·평가의 분리를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견, 2015. 5. 4.]

이상 살펴본 바와 같이 교육부에서 제정한 의견 유형의 이 공문은 앞서 언급한 중국공산당 18기 3중전회에서 제정한 결정 유형의 공문의 특징인 ‘정부 기능 간소화 정부 권리 이양할 것’에 관한 내용을 또한 강조하였다. 또 앞서 세 개의 공문에서 모두 강조하고 있는 ‘학교의 행정화 경향 극복 행정 등급을 점차 폐지할 것’에 관한 내용도 반복적으로 언급하였는데 이는 대학 탈 행정화와 관한 중국 정부의 인식을 반영하고 이는 강력한 행동 참조를 포함하고 있다는 것을 알 수 있다. 그 외에 이 문서는 학교 내부 거버넌스에 대해 ‘대학 리더는 관리에 집중하고 과학 연구의 책임자를 맡지 않을 것’과 ‘대학은 행정과 학술 권력의 분리를 실현할 것’에 대한 내용도 포함하고 있다. 특히, 이 문서에서는 처음으로 대학의 행정 권력과 학술 권력을 분리 할 것에 대한 대학 탈 행정화의 내용을 포함하고 있다는 점에서 큰 의미를 가진다.

#### 마. 关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见

대학 개혁의 발전을 구속하는 체제의 장애를 타파하고, 지방과 대학교에 권한을 주어 대학교의 부담을 줄이고 번거로움을 없애며, 학교가 더욱 큰 학교 설립 자율권을 가지게 하고, 보다 많은 교수와 과학 연구자들이 학생들을 가르치고 육성하며, 간사 창업의 적극성을 불러일으켜 사회주의 현대화 건설에 부합되는 각종 혁신 인재를 육성하기 위하여 중국 교육부는 2017년 4월 6일에 「고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견(关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见)」<sup>27)</sup>을 발표하였다.

27)关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见



<표 4-1>에서 보여지듯이 「고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견」도 앞서 언급한 「교육의 관리·운영·평가의 분리(教育管办评分离)를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견(关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见)」과 마찬가지로 의견(意见) 유형의 공문이다.

우선, 「고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견(关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见)」은 총 10가지 부분을 포함하고 있다. 그중 대학 탈 행정화 정책과 관련된 중국 정부의 아이디어는 주로 제 2장과 제 7장에 포함되어 있다는 것을 알 수 있다. 먼저, 이 공문 제 2장 제 5항(자율적으로 내부 기구 설치)의 주요 내용은 다음과 같다.

① 대학은 학교 설립의 실제 수요에 따라 간소화 및 효율화의 원칙에 근거하여 자율적으로 교수, 과학 연구, 행정 기능 부문 등 내설 기구의 설치와 인원 배치를 정한다.

② 대학은 내부 기구의 행정 직급 폐지 시범 운영을 장려하고 행정 관리 임원들은 직원제를 실시하도록 한다.

③ 개혁 후에는 대학 내 설치된 기관 임원에 대한 승진, 교류, 보직, 보수 및 관련 대우를 보장하여야 한다.

[고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견, 2017. 4. 6.]

요컨대, 이 공문의 제 2장 제 5항은 대학에서 실제 수요에 따라 자율적으로 내부 기구를 설치할 것에 관한 내용이고, 이 부분에서 대학이 필요성에 의해 내부 기구를 설치함에 있어서의 자율성을 보장하는 법적 공문이라는 것을 알 수 있다. 그리고 그 과정에서 내부 기구의 행정 직급 폐지에 대해 시범 운영을 장려한다는 것은 대학 탈 행정화의 순

---

[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201704/t20170405\\_301912.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201704/t20170405_301912.html)

조로운 실행과 직접적인 관련이 있는 중요한 내용이다. 그러나 아직도 대학 내부에서 이와 관련한 시범 운영 및 장려의 수단이 필요하다는 것은 대학 내부 탈 행정화가 생각보다 광범위하게 진행이 된 것이 아니라는 점이기도 하다. 다음, 제 7장 제 16항(민주적 관리와 학술 거버넌스)에 밝힌 내용을 살펴보면 일단 다음과 같은 6가지 내용을 위주로 하고 있다.

① 대학의 교사·학생·직원이 민주적인 관리와 감독에 참여하는 업무 체제를 더욱 건전하게 하고, 교직원대표대회와 대중 조직의 역할을 충분히 발휘한다.

② 학술의 자유와 학술 규범의 통일을 견지하고 우수한 교풍과 학풍을 꾸준히 육성한다.

③ 학술 평가 체계와 평가 기준을 보완하고 학술 사무의 탈 행정화를 추진한다.

④ 대학교 학술위원회의 건설 수준을 향상하고 대학교 학술위원회가 학과 건설, 전공 설정, 학술 발전, 학술 평가 등의 사항에서 중요한 역할을 충분히 발휘하도록 한다.

⑤ 과학적인 심사 평가와 격려 메커니즘을 확립한다.

⑥ 동업 전문가의 과학 연구 평가에서의 주도적인 지위를 두드러지게 한다.

[고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견, 2017. 4. 6.]

이를 종합적으로 보면, 제 7장 제 16항(민주적 관리와 학술 거버넌스)는 대학 거버넌스에서 민주적인 관리와 감독을 중점적으로 다루고 있고 대학 내부 구성원들이 적극적으로 관리와 감독을 하도록 유도하고 있는 정부의 의도를 찾아 볼 수 있었다. 다음, 대학 내부 학술 사무에서의 탈 행정화를 추진한다고 명확하게 밝혔다는 점에서도 중국 정부가 유도하고 있는 탈 행정화의 결심이 지속되었다는 것으로 해석 가

능하다.

결론적으로, 「고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견(关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见)」은 중국 교육 개혁 발전에 불리한 체제 메커니즘을 타파하면서 각 지역과 대학의 부담을 감소하여 대학에 더 큰 자주권을 줄 것에 관련한 중국 정부의 공문이다. 규범적 차원에서 앞서 4개의 공문과 비교해보면, 일단 기존 ‘사업단위 학교 행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것’에 대한 내용의 연장선에 있는 ‘대학 내부 기구 행정 직급 폐지 시범 운영을 장려할 것’을 강조하였는데 대학 내부 탈 행정화와 관련된 내용을 위주로 포함되어 있다는 것을 알 수 있다. 이처럼 모든 공문의 규정과 내용이 점점 더 구체적으로 변화하고 있다는 것이 기본 추세이다. 또한 이는 중국 정부가 여전히 대학 탈 행정화 정책과 관하여 다소 적극적으로 임하고 있다는 것으로 보인다.

## 바. 教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见

최근 2020년 7월 20일에 중국 교육부를 통해 발표된 「대학의 법치주의를 강화하기 위한 의견(教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见)」<sup>28)</sup>는 중국 정부가 공식적으로 발표한 가장 최근의 대학 탈 행정화와 관련된 문서이다. 이 공문도 역시 비교적 약한 등급의 의견 유형의 공문이다. 또, 이 공문은 중국 대학의 거버넌스 체계와 거버넌스 능력의 현대화를 추진하고 학교 업무에서의 법치를 더욱 강화하기 위해 제기 되었다. 한편, 이는 법에 따라 교육하고, 법에 따라 학교를 운영하고, 법에 따라 학교 거버넌스 문제를 해결 할 것을 강조하면서 다음과 같은 10가지 내용을 위주로 하고 있다.

---

28)

[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5913/s5933/202007/t20200727\\_475236.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5913/s5933/202007/t20200727_475236.html)

- ① 대학에서 법에 따라 업무를 처리 할 것에 관한 인식을 심화한다.
- ② 당정의 주요 책임자가 법치 업무를 추진하는 첫 번째 책임자라는 것을 명확히 한다.
- ③ 시스템이 완비된 학교 규칙과 제도 체계를 구축한다.
- ④ 대학의 법인 거버넌스 구조를 보완한다.
- ⑤ 교사와 학생의 권익 보호 구제 체계를 건전하게 한다.
- ⑥ 학교 법률 리스크 방지 통제 체계를 보완한다.
- ⑦ 헌법 교육을 핵심으로 하는 법치 교육을 전개한다.
- ⑧ 법치 업무 기구와 대오의 건설을 강화한다.
- ⑨ 평가 감독 메커니즘과 업무 보고 제도를 구축한다.
- ⑩ 대학 법치 업무의 양호한 외부 환경을 조성한다.

[대학의 법치주의를 강화하기 위한 의견, 2020. 7. 20.]

이처럼 이 공문은 전체적으로 대학에서 법치를 중요성을 강조하고 있기 때문에 대학의 거버넌스 및 대학 탈 행정화에 도움이 된다고 볼 수 있다. 그러나 중국 정부의 대학 탈 행정화 아이디어는 사실 제 10 장 양호한 외부 환경을 조성할 것에 관한 부분에 집중적으로 분포되어 있었다. 이 부분은 크게 두 가지 내용으로 요약 가능하다. 먼저, 「교육의 관리·운영·평가의 분리(教育管办评分离)를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견(关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见)」에서 언급되었던 정부 기능의 전환을 또 한 번 언급하였다. 따라서, 정부의 기능을 확실하게 전환하고 행정 간섭을 줄여 학교의 부담을 줄여야 한다고 하였다. 이는 대학의 독립적인 법인화와 학교 설립의 자율권을 존중하고 보장해준다는 중국 정부의 대학 거버넌스와 관련한 적극적인 태도를 보여주고 있음을 알 수 있다. 다음, 대학을 대상으로 실시하는 형식주의적 감독과 검사 심사 사항을 단호히 철회한다는 내용과, 대학을 대상으로 하는 각종 평가 관련 활동을 일률적으로 실시할 수 없다는 강한 정부의 입장을 보여주는 내용을 찾아 볼 수 있었다. 이와 같은 내용은 사실 중국 정부가 향후

대학에 대한 개입을 대대적으로 줄이겠다는 것으로 해석할 수 있다. 이는 또한 중국 정부의 대학 외부 거버넌스 환경의 개선, 즉 대학 외부 탈 행정화를 진행하겠다는 의미이기도 하다. 이처럼 이 공문은 대학 탈 행정화를 위해 정부가 직능을 전환하여 대학에 대한 간섭을 줄이고 정부의 봉사 의식을 강화할 것에 관한 전략적인 아이디어가 강조되었다는 것을 알 수 있다.

## 사. 소결

규범적 차원에서 본 연구의 목표는 중국 대학 탈 행정화 정책의 주요 공문을 살펴봄으로써 정책에 포함된 가치 및 신념은 무엇이고, 이 정책을 통해 추구하고자 하는 사회의 변화는 무엇인가에 대해 구체적으로 들여다보는 것이다.

먼저, 「국가 중장기 인재 발전 계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)은 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」(2010-2020)는 당 중앙 국무원에서 제정한 강요(纲要) 유형의 공문이고 기본 공문 유형은 아니지만 무엇보다도 중요한 공문이라고 할 수 있다.

한편, 「개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」은 중국공산당 11기 3차 전체 회의에서 제정한 결정(决定) 유형의 공문이고 비교적 높은 등급을 가지고 있다.

다른 한편, 「교육의 관리·운영·평가의 분리(教育管办评分离)를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견(关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见)」, 「고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견(关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见)」, 「대학의 법치주의를 강화하기 위한 의견(教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见)」은 모두 의견(意见) 유형의 공문이고 앞서 세 개의 공문에 비해 등급이 비교적 낮은 정부의 공문이다.

이처럼 제정한 공문의 등급이 점점 낮아져서 강요(綱要)-결정(決定) - 의견(意見) 유형의 공문이 되었다는 점을 발견할 수 있다. 다만, 이는 어떠한 경우에서도 중국공산당 및 중국 정부가 이 정책에 대한 관심이 점점 낮아졌다고 볼 수 없다. 우선, 이는 기존 강요(綱要) 또는 결정(決定) 유형의 국가 공문은 모두 등급이 높은 공문이고, 그 특징은 모두 상급 부서에서 하급 부서로 하달하는 것이다. 반면, 의견(意見) 유형의 공문은 상급·동급·하급에 모두 의견을 교환할 수 있다는 특징이 있다. 환언하면, 의견(意見) 유형의 공문은 가장 광범위하게 중국 국가기관 내에서 소통의 채널이 되고 있다는 것이다. 결론적으로, 중국공산당과 중국 정부는 그동안 대학 탈 행정화 정책의 순조로운 진행을 위하여 수많은 제도적 장치를 설계해왔고 초기에는 강요(綱要) 또는 결정(決定) 유형처럼 비교적 강력한 등급의 공문을 통해 이와 관련한 가치와 신념, 행동 참조를 강조하여 왔다. 그러나 지금은 이와 같은 신념, 행동 참조가 이미 광범위하게 사회에 전달되었기 때문에 굳이 처음처럼 강력한 국가 공문을 사용할 필요가 없다는 것을 의미한다. 또, 중국은 앞서 이론적 배경 부분에서 언급했던 신공공관리에서의 영향을 받기도 하였다. 부연하면, 신공공관리에서 강조하는 다양한 이해관계자들이 모두 참여할 수 있도록 전통적인 거버넌스를 변화하는 방식을 채택하기 시작하였고, 그 결과가 바로 상급·동급·하급에 모두 의견을 교환할 수 있는 의견(意見) 유형의 공문을 활용하고 있다는 것이다.

다음, 이와 같은 중국 정부의 공문들이 반복적으로 언급 및 강조하고 있는 대학 탈 행정화와 관련한 구체적인 내용들은 다음과 같다. 우선, 모든 공문에는 ‘사업단위 개혁에서 학교 행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것’에 대한 내용을 포함하고 있고, 구체적으로 사용한 언어를 보면 ‘행정화 관리 모델을 취소할 것’에서 ‘탈 행정화를 추진할 것’으로 전환되었다는 것을 알 수 있다. 또, ‘사업단위 개혁에서 학교 행정 등급과 행정화 관리 모델 취소할 것’이란 내용을 반복적으로 언급하면서 외부 거버넌스에서의 탈 행정화를 강조하다가 점차 ‘대학 내부 기구 행정 직급의 폐지 및 시범 운영을 장려할 것’이라는 내용을 사

용하면서 대학 내부 탈 행정화에 대해서도 강조하고 이를 장려할 것이라는 것과 같은 행동 지침을 포함하고 있다는 것을 알 수 있다.

그 외에도 ‘정부-학교-사회 간 새로운 관계 구축할 것’에 대한 내용과 ‘정부 기능 간소화 정부 권리 이양할 것’, ‘행정 심사제도 개혁- 미시적 관리 줄일 것’ 등은 결론적으로 모두 신공공관리의 영향으로 인해 고등교육 영역에서도 시장화의 영향이 날로 뚜렷해지면서 중국 정부와 대학의 관계 및 대학 내부의 관리가 시대의 도전에 직면하게 된 세계적인 고등교육 추세의 영향의 산물이라고 볼 수 있다. 또, 반복적으로 언급된 ‘대학 거버넌스 구조를 완비하고 현대 대학 제도 보완할 것’, ‘민주적 대학 관리와 내부 학술 거버넌스를 완비 할 것’, ‘대학 법인 거버넌스 구조 보완할 것’ 등과 같은 중국 정부 공문의 내용으로부터 보여지듯 중국의 대학 탈 행정화 정책은 대학 거버넌스 체계와 거버넌스 능력의 현대화를 가장 중요한 목표로 하고 있다는 것이다.

## 2. 구조적 차원

서구 수백 년 고등교육 전통에 비해 중국의 현대대학 전통은 많이 미숙하다. 따라서 여러 근대 고등교육의 후발 국가들에서 그랬던 것과 마찬가지로 중국에서도 근대 대학이 생겨날 때부터 정부가 대학의 건설과 발전에 중대한 영향을 끼쳤다. 요컨대, 중국 대학의 발전사는 국가 정책 주도하의 대학 거버넌스 변천사이며, 그에 따라 전형적인 사회주의 국가의 특징이 있다. 이처럼 중국에서 대학과 정부 관계의 변화를 이해하는 것은 중국 대학 행정화의 형성 및 대학 탈 행정화의 개혁에 있어서도 매우 중요하다.

Cooper의 4차원 정책 분석의 구조적 차원에서는 역사와 맥락의 영향을 충분히 고려하여 중국 대학 탈 행정화 정책이 어떠한 정치적, 역사적 제도의 맥락 속에 의해 선택·형성되었는가에 대해 알아본다. 물론, 중국 대학 탈 행정화 정책에 대해 구체적으로 알아보려면 상대적인

개념인 중국 대학 행정화의 선택·형성에 대한 정치적, 역사적인 큰 흐름에 대한 이해가 있어야 한다.

## 가. 신중국 성립부터 개혁개방 이전(1949-1977)

신중국의 성립부터 개혁개방 전까지 중국에서 실행한 계획경제 체제와 고도의 집중적인 고등교육 관리체제가 대학의 행정화를 초래한 가장 주요한 역사적 이유이다. 우선, 신중국 성립부터 약 30년(1949-1977)동안 중국공산당은 중국의 대학들을 중앙집권적으로 관리하였고, 그리고 앞서 언급한 바와 같이 대학들을 국가의 사업단위(事业单位)로 규정하면서 이를 국가 기관의 연장선으로 만들었다. 따라서 이 시기 대학과 정부의 관계와 대학 행정화의 선택·형성에 대해 알아보면 다음과 같다.

먼저, Cooper의 구조적 차원의 관점에 근거하여 중국 정부와 대학의 관계에서 유래한 대학 행정화의 선택·형성을 살펴보면 다음과 같다. 1949년 성립된 사회주의 중화인민공화국은 앞서 언급한 바와 같이 국제와 국내의 복잡한 정치 환경의 영향을 받아 당시 소련을 모방하여 계획경제 체제를 실시하였다. 한편, 이와 같이 고도로 집중된 경제체제를 바탕으로 1950년대의 중국에서는 고등교육을 포함한 모든 상부구조(Superstructure)<sup>29)</sup>가 계획경제의 상징인 공유제를 실시하게 된다. 또, 이 때부터 중국 대학의 설립 모형은 张应强 등(2019)의 연구에서 언급했듯이 기존의 서구 모델과 일본 모델에서 소련 모델로 바뀌기 시작했다. 따라서 1950년대 중국의 대학의 설립 주체는 국가 및 교육 행정 주관 부서가 되었다. 이러한 맥락에서 대학의 설립권 및 관리권은 기본적으로 정부의 교육 행정 부서에서 집중되어 있었다. 부연하면, 이와 같은 정치·역사적 맥락으로 인해 중국에서는 대학 총장의 임면부터 경비의 지급까지; 연구 심사부터 경비의 사용까지; 전공과목 설정부터 모집계획 심사까지; 교재 선정부터 교사 채용까지; 정원결정부터

---

29) 상부구조는 일정한 경제적 토대 위에 세워진 사회이데올로기와 그에 걸맞은 정치법 제도와 시설 등을 합친 것이다.



직급평정까지; 학생 모집부터 학위수여까지, 크고 작은 것을 가리지 않고 정부가 모든 것을 관장, 지배, 심사, 승인하고 관리 방식도 행정 관여 수단이 주를 이루었다(王荣庆2014, p.122-123).

이상 살펴본 바와 같이, 계획경제시대의 중국에서 당과 정부는 대학을 정부 기관의 연장선, 즉 정부 부서로 여기고 중앙집권적인 관리를 실행한 것은 특수한 역사적 맥락에서 중국공산당의 할 수 없는 선택, 또는 최선의 선택이라고 볼 수 있다. 또, 신중국 성립 초기 약 30년(1949-1977)동안 중국은 경험이 없는 상황에서 모방과 실전을 통하여 당시 사회주의 국가의 실정에 맞는 교육 체제를 탐색할 수밖에 없었다. 물론, 이 과정에서 중국의 대학은 많은 어려움을 겪었고 30년 안에 내부 지도 체제가 다섯 번이나 변경되었다. 구체적으로, 교무위원회제(校务委员会制)·총장책임제(校长负责制)·당위 지도하의 교무위원회 책임제(党委领导下的校务委员会负责制)·당위 지도하에 교장을 비롯한 교무위원회 책임제(党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制)·당위 지도하에 공선대 위주의 혁명위원회 책임제(党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制)등 이다. 따라서 이하에서는 다음과 같은 대학 지도 체제에 대하여 구체적으로 살펴본다.

우선, 1949년에 신중국이 설립되면서 당과 정부가 중국의 각종 업무를 인수하고 개조하기 시작하였다. 즉, 이 시기 중국의 고등교육 관리도 과도기에 처해 있었다. 그러나 신중국의 대학 내부 지도 체제는 기본적으로 종전의 지도 체제인 교무위원회제(校务委员会制)를 답습하였다. 이처럼 교무위원회제는 과도기적인 성격을 지닌 지도 체제이고 학교에 대한 집단적 책임, 민주적 관리를 토대로 삼는다. 교무위원회는 학교 권력의 핵심이고, 총장은 학교위원회 의장으로서 최종 결정권을 가졌다. 이 기간 동안 당위원회는 대학에서 적극적으로 활동하여 단체와 조직을 설립했다. 이후 1950년에 중국 교육부는 중앙 인민정부가 임명한 고등교육기관은 모두 총장 책임제(校长负责制)를 실시한다고 발표했다. 당시 당위원회는 학교의 리더십과 관리에 참여하지 않으면서도 행정 책임자로서 당과 국가의 교육 방침과 정책을 관철했다.

한편, 1956년부터 1961년까지 중국 대학은 당위 지도하의 교무위원회 책임제(党委领导下的校务委员会负责制)를 실시하였고, 정부는 대학에 대한 조정을 진행하였다. 대학 관리 체제에서 대학 당위의 리더십을 분명히 하는 것은 그것이 처음이었으며, 교무위원회의 역할을 강조한 시기였다. 그러나 총장과 교무위원회의 역할이 충분히 발휘되지 못해 결국 학교 당위가 학교의 행정 사무를 홀로 도맡음으로써 고등교육 사업의 발전과 교육의 질 향상에 악영향을 미쳤다(宁超 외, 2013). 1952년 여름에 개시된 중국 현대 대학 사상 초유의 대규모 고교제 개편(‘원계조정<院系调整>’)은 단과대학 위주의 고등교육 시스템과 함께 공립의 고등교육 시스템을 전면적으로 구축했다. 따라서 원계조정을 통해 정부의 통일된 리더십과 정부와 대학 간의 행정 관계 형성을 위한 제도적 토대를 마련하였고, 이는 결과적으로 대학 행정화 현상을 심각하게 만들었다.

顾明远(1998)의 『교육대사전』에 의하면, 1961년 9월 중국공산당 중앙위원회가 시범 운영을 허가하여 「교육부 직속 고등학교 임시 운영 조례안(초안)<教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)>」이 실시하였다. 따라서 이 초안은 이후의 대학 내부 지도 제도를 당위 지도하에서 교장을 비롯한 교무위원회 책임제(党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制)라고 결정한 중요한 문서이다. 구체적으로 살펴보면, 이 초안은 총칙, 교수 업무, 생산 노동, 대학원생 양성 업무, 과학 연구 업무, 교사와 학생, 물질 설비와 생활 관리, 사상 정치 업무, 지도 제도와 행정조직, 당의 조직과 당의 업무 등 10장 60개 조를 포함하고 있다. 또, 이 초안에서 고등교육기관의 기본 임무는 무산계급의 정치 서비스, 교육과 생산 노동을 결합하는 방침을 관철하고 사회주의 건설에 필요한 각종 전문 인재를 양성하는 것이라고 강조하였다. 그리고 고등교육기관에서 학생들을 양성하는 목표는 애국주의와 국제주의 정신, 공산주의 도덕의 질, 공산당의 지도력, 사회주의 지지, 사회주의 사업 서비스, 인민을 위해 봉사하는 것이라고 했다. 즉, 당위 지도하에서 교장을 비롯한 교무위원회 책임제는 중국공산당을 대변하는 학교의 당위원회가 학

교의 기층 조직이고, 학교 업무의 핵심이며, 학교 업무에 대해 통일된 지도력을 실시한다고 명시하고 있다. 특히, 중국에서 교육부 직속 대학은 행정적으로는 교육부의 지도를 받아야 하고, 당위의 업무는 성·시·자치구의 당위원회의 지도를 받아야 했다. 이 초안은 당시 교육부 직속 대학 26개 학교에서 시행되었고, 1962년 3월 이후에는 전국의 고등학교에서 시범적으로 시행되었다.

다른 한편, 비록 당위 지도하에서 총장을 비롯한 교무위원회 책임제는 1963년 초에 전국 220개 학교로 확장 시행되었지만, 1966년의 문화대혁명이 시작된 후 중단되었다. 따라서 이 시기에는 혁명위원회(革命委员会)·군선대(军宣队)·공선대(工宣队)가 대학의 진정한 지도 주체가 되었고, 대학에서 당의 지도권이 약화되면서 중국의 고등교육 사업이 심각하게 퇴보했다. 그리고 기존 체제를 대신하여 당위 지도하에 공선대 위주의 혁명위원회 책임제(党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制)를 실시하였다. 이처럼 1966년부터 1976년까지 10년간 이어진 문화대혁명 시기, 중국 대학에서 행정과 관리는 의존할 수 있는 근거가 없게 되었고, 대학에서 행정화가 강화되기 시작하였다. 부연하면, 10년간 문화대혁명의 영향으로 중국의 교육 사업은 전면적으로 큰 충격을 받게 되었고, 중국 고등교육의 발전은 전체적으로 정체(停滞)시기에 들어서게 되었다.

특기할 점은, 신중국 성립으로부터 개혁개방 전까지 중국은 무려 5번이나 대학 내부 지도 체제를 변경하였다는 것이다. 또한 신중국이 성립된 후 대학은 정부의 부속기관으로 존재하였고 계획경제 시기의 산물로서 계획경제의 사고방식을 따르고 있다는 점이다. 물론, 현행 중국의 고등교육체제도 여전히 1950년대에 기반을 두고 있다. 그 원인은 아마도 张德祥(2016)과 黄建军 (2019)가 언급했듯이 개조·운동·약진·혁명 등으로 가득 찬 사회·정치·경제의 변화는 결국 대학 내부에 반영되어 대학의 지도 체제에 영향을 미치는데, 이는 정치를 중심으로 경제·문화·사상을 통합하는 시대에 필연적이다. 또한 이 시기 중국공산당은 대학을 이끌고 관리하는 경험이 부족하였고 다른 나라의

체제를 탐구·공부·모방하였던 것이다.

종합하면, 신중국 성립 이후부터 개혁개방 전까지 중국은 '소련 모델'을 학습하여 계획경제를 실시하였고, 이는 고등교육의 관리체제에서도 이를 따라 정부가 전적으로 대학을 관리하는 방식을 따라하였다. 또, 대학 내부의 관리도 정부의 방식을 따라 '위에서 명령하고 아래에서 집행하는' 형식이었다. 이처럼 대외적으로 대학의 설립 자율권은 매우 제한적이었고 대내적으로 학술 권력은 줄곧 제 기능을 발휘하지 못하였다.

## 나. 개혁개방 이후 (1977-2009)

개혁개방 이후 시장경제의 점진적인 완성과 고등교육 관리체제의 개혁이 깊이 추진됨에 따라 위에서 언급한 상황은 이미 뚜렷하게 개선되었다.

우선, 1978년에 중국공산당중앙위원회 제11기 3중전회(中共中央十一届三中全会) 이후 중국공산당과 국가의 업무 중점은 사회주의 현대화 건설의 궤도로 옮겨갔다. 이 시기 당 중앙은 대내적으로 경제를 활성화하고 대외적으로 개방하기로 결정하였고, 사회주의 현대화 건설은 새로운 시기로 접어들어 경제 체제 개혁에 앞장서고 있었다. 이처럼 개혁개방과 함께 중국의 고등교육도 파란만장한 개혁과 발전을 거쳤다. 또, 고등교육 개혁과 발전을 추진하는 과정에서 중국공산당 중앙과 국가 정부는 고등교육 개혁과 발전을 위한 최상층 설계와 전면적인 계획을 세워 일련의 중요한 정책과 법규를 반포하여 강령과 지도 문서로 삼았다. 그 후 1985년 5월 27일에 중국공산당 중앙의 교육체제 개혁에 관한 결정(中共中央关于教育体制改革的决定)이 공식 발표되면서 교육개혁이 본격화돼 중국의 교육개혁과 발전의 이정표가 됐다. 그 후 1992년에 덩샤오핑(邓小平)의 남방 담화와 당의 14대 목표를 가지고 중국의 개혁 개방과 현대화 건설에 매진하게 되었는데, 새로운 역사 시기에 들어서 사회주의 시장경제 체제의 수립은 고등교육 체제 개혁의 가장 중요한 거시적 배경이 되었다.

한편, 1993년 2월 13일, 중공중앙국무원은 중국의 교육개혁 및 발전 강요(中国教育改革与发展纲要)를 공포하며 종합적이고 단계적으로 추진한다는 방침을 명시하고, 더욱 박차를 가하여 과다하고 통일된 체제로 개혁하고, 사회주의 시장경제 체제와 정치 체제, 과기 체제 개혁에 상응하는 교육의 새로운 체제를 단계적으로 수립해 나갔다. 1998년에 전인대 상무위원회가 통과시킨 고등교육법은 주요 현안들을 법으로 규정함으로써 고등교육 법치(法治)를 보장하고 있다. 이 시기의 중국공산당 중앙과 국가 정부의 정책이 얼마나 강력한 추진력을 발휘했는지 알 수 있다. 특히, 1977년부터 2009년 사이에 중국의 대학 입학 자격 시험인 고우코우(高考)의 회복을 지표 삼아 중국의 대학교들은 회복 및 재건(恢复和重建)의 시기를 가졌고, 중국 대학 탈 행정화 개혁 또한 가속화되었다. 10년간의 고등교육 정체(停滞) 시기를 지나 대중들이 고등교육에 대한 수요가 일시적으로 분출되어 공급을 초과하게 되면서 수급 갈등이 심화되었다. 이때 중국 고등교육의 급속한 발전은 대학교 운영의 비용의 부족 현상을 야기했다. 이에 중국의 대학교들은 학생 모집 규모를 확대<sup>30)</sup>하는 방법으로 정부로부터 자원을 확보하는 한편, 정부의 묵인(默许) 아래 시장화를 통해 막대한 자금을 조달했다. 이러한 상황에서 중국 대학교들이 획득한 자원은 기본적인 운영 수요를 유지하는 것 외에 상당한 잉여 저장량을 가지게 되었다(陈金圣, 钟艳君, 2010).

다른 한편, 1980년대 중반 이후 정부가 교육·교원 경영의 일부를 대학으로 분산했지만, 대학들은 이 권한을 재분배하려는 학계의 논리를 따르지 않고 대학 지도부와 학과에 집중시켜 대학 차원의 중앙집권적 관리를 형성했다. 대학 교육 과정에서 교육 주체에 속해야 할 권력이 대학 경영을 좌지우지하고 교사와 학생은 객관화돼 적정한 지위를 상실하고 행정 지도자와 기능 부서에 의해 관리의 대상이 된다. 이는 대학의 자율 개혁 차원에서도 행정화가 악화되는 것이 아니라 강화된다

---

30) 1999년부터 2009년까지, 중국 대학교들의 학생 모집 규모가 엄청나게 확대되면서 전국의 대학교 및 재학생 수가 모두 급증하였다.

는 것을 보여 준다. 행정 시스템에서는 학생과 교직원의 요구가 무시되고 인재 성장 법칙이 지켜지지 않아 대학의 육성기능이 소외되고, 학생과 교직원은 자신이 하고 싶은 일, 해야 할 일을 하지 않고 남이 결정하는 일을 하고 있게 되었다(別敦榮, 2009; 別敦榮·徐梅, 2011).

즉, 이 시기 정부와 대학 간의 관계를 보면, 정부는 여전히 대학과의 관계에서 지배적인 위치에 있고 대학은 종속적인 위치에 있다는 것을 알 수 있다. 정부는 여전히 대학을 정치적 도구로 간주하고, 학문적 법을 정치적 법으로 대체하고, 교육과 교수 활동을 정치적 원칙으로 규제하며, 대학과 대학의 개혁은 종종 정치적 색채를 가짐으로써 정부적이고 정치적인 행동이 되었다. 이에 따라 대학은 정부의 요구에 적응해야 하였고 개혁개방이후 경제와 시장의 변화에도 적응하여야 하였다. 따라서 대부분 대학은 공리주의와 도구주의의 늪에 빠지고 그 내부에서도 대학 행정화의 문제들이 점점 드러나기 시작하였다.

위에서 언급한 바와 같이 중국 대학에서 대학 행정화의 폐단들이 점점 많이 나타나면서 중국의 대학교들은 새로운 시대적 요구에 부응하지 못하게 된다. 그리고 이는 중국 대학 탈 행정화 정책의 제정하는 것을 촉진하는 중요한 계기가 되었다.

우선, 2010년 2월, 원자보우(温家宝) 총리의 인터넷 실시간 교류와 교육부 부장 원괴이런(袁贵仁) 교수의 응답 및 2010년 양회(两会)<sup>31)</sup> 기간 회의 대표들의 ‘대학교 행정화’와 그 대책에 관한 논쟁 및 관련 전문가들의 응답과 네티즌들의 열렬한 토론으로 인하여 이 문제는 더 이상 학술적인 이슈만이 아닌 전국적인 이슈가 되었다. 한편, 2010년 6월 6일 발표된 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期人才发展规划纲要)」(2010-2020)라는 국가 공문에는 처음으로 ‘행정화’에 대해 언급하였다. 다른 한편, 2010년 7월 29일 발표된 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革和发展规划纲要)」

---

31) 양회(两会)는 1959년 이래 매년 개최된 중화인민공화국 전국인민대표대회(中华人民共和国全国人民代表大会)와 중국인민정치협상회의(中国人民政治协商会议)를 통칭한다. 이 두 회의는 회의 기간이 거의 겹치고 국가 운영의 중요도가 높다. 보통 ‘양회(兩會)’로 줄여 부른다.

(2010-2020)라는 국가 공문은 처음으로 ‘행정화’를 취소할 것에 대해 언급하였다. 부연하면, 이처럼 중국에서 대학 탈 행정화 개혁은 이미 전 사회적으로 공감대가 형성되었고 국가 개혁의 일환으로 되었다는 것을 의미한다.

개혁개방 이후 중국은 새로운 시장경제체제의 영향으로 인해 기존의 외부와 내부 행정화 현상은 많이 개선되었지만, 체제의 관성 때문에, 개혁개방 이전의 각종 대학 '행정화' 현상은 여전히 정도가 다르게 남아있었다. 이처럼, 개혁개방 이후의 사회주의 중국에서, 정부 관련 부서는 여전히 행정 관리의 논리와 방식으로 대학을 관리하는 데 익숙하고, 대학은 여전히 정부의 행정 방식으로 내부 조직을 설계하는데 익숙하였다. 결론적으로, 이와 같은 대학 외부 행정화와 내부 행정화현상이 사회적으로 극에 달하게 되고, 전 사회 역량에 힘을 입어 대학 탈 행정화 정책이 국가적인 차원에서 승인을 받고 실행할 수 있게 되었다. 요컨대, 사회주의 중국에서 대학 행정화와 탈 행정화는 모두 사회의 산물이며, 따라서 그 궁극적인 해결책 또한 이와 같은 정치·경제의 영향에서 벗어날 수 없다는 것이다.

### 3. 구성적 차원

이 부분에서는 Cooper의 4차원 정책분석 모형-구성적 차원의 분석을 통해 중국 대학 내부 거버넌스의 핵심 이해 관계자들이 중국 대학 탈 행정화 정책에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 분석하였다.

#### 가. 외부 대학 탈 행정화 정책에 대한 인식

이하에서는 중국 대학 내부 거버넌스의 핵심 이해 관계자들이 중국 대학 탈 행정화 정책에 대한 인식을 알아본다.

##### (1) 대학 교육 및 연구에 대한 정부의 행정적 간섭

우선, 대학 교육에서 정부의 행정적 간섭에 대해 알아본 결과, 연구 참여자들은 대부분 중국의 공립 대학에서 교직원이 갑자기 새로운 필수 과목에 대해 신청하는 것은 결코 쉽지 않다고 하였다. 그들은 대표적인 원인으로 모두 “인재양성 프로그램(人才培养方案)”을 꼽았다. 중국에서 공립 대학은 보통 4년에 한 번씩 인재양성 프로그램(人才培养方案)을 크게 수정하고 있었고 이 프로그램에는 보통 향후 4년 동안 본교에서 학생을 양성하기 위해 필요한 모든 교육 과정과 구체적인 수업과 관련한 모든 사항들에 대한 내부 의사 결정이 마무리 되어 있다는 것이다.

“지금은 모든 대학에서도 표준화된 관리를 실시하기 때문에 교사가 아무렇게나 수업을 개설할 수 있는 것이 아니지요. 이를 위해 교사들은 강의 계획서를 포함한 많은 정보를 제공하고 담당자를 찾아 가서 조율하고 소통해야 해요. 학과의 기본 교과목과 전공의 주요 교과목을 수정하는 것은 쉬운 일이 아니지만, 선택 과목의 수정은 유연성이 비교적 크지요. 인재양성 프로그램에는 가끔 너무 자세한 조항들이 있기 때문에 이 부분에 대한 여유 공간이 많지 않은 것은 사실이라고 보아요.”(C10 교직원 인터뷰 中)

“교사가 새로운 수업을 신청하려면 사실 매우 어려워요. 일단 새로 신청하려면 학교 관련 규정에 따라 교육 연구실-학과-단과대학의 과정을 거쳐서 모든 인증을 통과해야 해요. 그러나 항상 좋은 결과가 있다고 할 수는 없어요. 모든 학교 인재양성 프로그램(人才培养方案)의 계획 밖에 있는 수업을 새로 신청하려면 이미 계획된 다른 수업들을 조정해야 하기 때문이지요. 또한 다른 수업을 진행하는 모든 교직원들의 동의서까지 얻어야 되는데 이 과정은 어렵고 복잡할 수밖에 없어요.”(C7 교직원 인터뷰 中)



요컨대, 당·정·군·민·학(党政军民学) 각 영역에서 계획과 가이드 라인을 중요시하는 중국의 체제에서 볼 때, 공립 대학 교사가 갑자기 새로운 필수 과목 수업을 신청하려고 하면 이는 일단 학교 차원에서의 인재양성 프로그램(人才培养方案) 계획과 학교의 표준화된 관리에 방해가 되고 있다는 것이다. 심지어 이로 인하여 다른 교사들의 개인 이익에도 직접적인 영향을 줄 수 있다는 것이다.

환언하면, 이는 단지 교사 개인이 신청하고자 하는 수업이라고 생각할 수 있겠지만, 이미 오래전부터 프로그램에 계획되어 있는 다른 교사의 수업에 변동이 생기거나 취소되게 할 가능성이 존재할 수 있다는 것이다. 결론적으로 교사 개인이 갑자기 신청하려는 수업은 사실 다른 교사들의 개인 이익과도 직접적인 관계가 있다는 것이다. 다만, 모든 연구 참여자들이 이에 대해 부정적으로 보는 것만은 아니라는 것을 알 수 있었다. 일부 연구 참여자들은 새로 개설하고 싶은 수업이 있다면, 학교와 단과대학에서 인재양성 프로그램(人才培养方案)을 수정하는 시기를 잘 이용하면 된다고 언급하였다.

“제가 지금 학생들에게 가르치는 과목은 바로 제가 직접 신청한 것이죠. 저는 그때 내부 회의에서 이 수업을 개설하고 싶다고 말했고 전공 선생님들이 모두 동의하였어요. 그 후 전공에서는 인재양성 프로그램(人才培养方案)을 수정할 때 제가 원하는 이 수업을 추가했어요. 그리고 수업이 구체적으로 어떤 방식으로 진행되는지, 또는 어떤 교재를 사용하고 어떤 내용들을 위주로 가르칠 것인지 등은 모두 비교적 자유롭다고 보아요.”(C1 교직원 인터뷰 中)

“우리는 인재양성 프로그램(人才培养方案)을 설계할 때, 전공 교직원들과 충분히 소통하고 최종 결정을 해요. 즉 이 프로그램은 설계하기 전에 이미 충분히 논의를 하고 결정된 것이지요. 그러니 이것이 일단 한번 집행하고 대외적으로 공개되면

꼭 필요한 경우가 아니라면 프로그램의 내용을 갑자기 크게 수정하는 경우는 많지 않아요. 그러나 기간 안에 선택 과목과 같은 작은 부분을 수정하는 것은 그리 어렵지 않아요.”(D4 행정직원의 인터뷰 中)

“학교에서 교사가 개설하려고 하는 선택 과목에 정치적 이데올로기의 문제가 존재하지 않는다면 충분히 본인이 이를 결정하고 신청할 수 있으며, 교무처(敎務處)에서도 이를 승인하여 그 과목이 학교의 수강 신청 시스템에 등록되게 하면 되어요. 그러나 최종적으로 수강 신청 인원에서 기준 미달이면 이 수업은 열리지 않아요. 즉 학교에서 신청은 통과하였지만 이 수업을 진행할 수 있는지 여부는 결국 학생들의 결정에 달린 것이죠.”(D4 행정직원의 인터뷰 中)

이와 같이 학부생의 교육을 담당하고 있는 교무처에서도 프로그램 수정에 대한 지도성 의견을 제시하고 석·박사과정 학생의 교육을 담당하는 대학원에서도 프로그램 수정에 대한 가이드라인을 제시하고 있다는 것이다. 또, 인재 양성 프로그램 수정을 담당하고 있는 부서에 있는 행정직원의 역할에 대해 대부분 교직원들은 본인들이 성공적으로 신청하도록 도와주는 보조적인 역할을 위주로 하고 있다고 언급하였다. 다만, 구성원들에 의하면, 교직원들이 신청하는 수업이 선택이 아닌 필수 과목이라고 해도, 이 수업에 불필요한 정치적 이데올로기 관련 문제만 없고 인재양성 프로그램이 수정되는 기간 전에 신청을 한다면 신청이 가능하다고 하였다.

다음, 대학의 연구와 관련된 신청에서 국가의 행정적 간섭에 대해 알아본 결과는 다음과 같다. 연구자들과의 면담을 통해 파악한 바에 의해, 학교의 인재양성 프로그램이 진행되는 동안 갑자기 새로운 필수 과목 수업을 신청하는 것과 비교하면, 중국의 공립대학에서 연구자가 새로운 연구 프로젝트를 신청하는 것에는 상대적으로 많은 자유가 주어

진다는 것을 알게 되었다.

“보통 신청할 때 학교 사회 과학 부서의 행정 담당 선생님이 다시 한 번 봐 줍니다. 기본적으로 글쓰기의 규범 그리고 가끔은 신청서에 어떤 일반적인 문제가 있는지 지적해 주거나 조언을 해 주기도 합니다. 따라서 행정적인 조언과 도움을 받을 뿐이지 불필요한 간섭은 거의 없다고 생각합니다.”(C1 교직원 인터뷰 中)

“새로운 연구 프로젝트를 신청하는 부분에서 우리 학교 행정 직원이 하는 업무는 주로 교직원들을 조직하여 적극적으로 신청하도록 좋은 환경을 마련해 주는 보조적인 역할을 하고 있습니다. 이 신청 과정에 가이드라인 역할을 하는 문서가 있는데, 연구자가 새로운 연구 프로젝트를 신청하려면 이런 서류들을 작성해야 됩니다. 가끔 신청 서류 작성에 오류가 생기거나 시간적인 부분에서 서로 간 약간의 충돌이 생길 수도 있는데, 그러면 우리는 바로 담당 책임자를 찾아가서 소통을 하곤 합니다. 비교적 학교 동료들 간의 관계가 좋기 때문에 대부분 순조롭게 해결되는 경우가 많습니다.”(D3 행정직원의 인터뷰 中)

“학교 행정 인원들은 보통 제출된 신청서의 양식이나 오류 사항 등을 그들의 기존 경험을 기반으로 신청이 받아들여질 확률이 높아지게 도움을 줄 뿐입니다.”(C10 교직원 인터뷰 中)

이처럼 학교의 행정직원들은 연구자들이 규범에 따라 지원서를 작성하도록 하고 그 신청 서류들의 양식이나 오류 사항 등을 검토하는 과정을 통하여 프로젝트가 성공적으로 신청되도록 보조적인 도움을 위주로 제공하고 있다는 것이다. 그러나 이 부분에서도 모든 참여자들이 공

정적인 부분을 언급한 것은 아니었다. 한 연구 참여자에 의하면 연구와 관련한 신청에 있어 작성해야 하는 서류의 양식과 규정이 복잡하고, 이는 모두 국가 차원에서의 행정직원들이 규정한 것이라는 관점을 언급하였다.

“이러한 과학 연구 프로젝트의 기본 틀은 일반적으로 국가에서 정합니다. 그렇다면 신청서에 작성해야 할 규칙과 틀은 누가 규정했을까요? 국가 차원에서는 이러한 업무를 전문으로 하는 인원들이 결정한 것입니다, 예를 들어 사회과학 분야에는 국가철학 및 사회과학연구실이 있고, 교육 분야에는 국가교육과학기획연구실이 있습니다. 따라서 중국의 과학 연구는 어느 정도 국가에서 관리하고 있다고 보면 됩니다. 보통은 신청하고자 하는 큰 영역에 핵심 주제나 주요 주제가 있지만, 그 외에는 자유롭게 주제를 선택할 수 있기 때문에 상대적인 자유라고 보면 됩니다.”(C8 교직원 인터뷰 中)

부연하면, 사회주의 중국의 체제에서 대학에서 새로운 수업을 신청하는 것과 같은 학술적인 의사 결정은 여전히 일정한 제한을 받고 있다는 것을 의미한다. 물론, 면담에 의하면 대부분 대학의 교무처와 같은 행정 시스템의 행정직원들은 교사들이 필요로 할 때 해당 수업의 설계에 큰 정치적 문제가 없으면 대부분 승인을 하여 이를 수강 신청 시스템에 등록되도록 노력하고 있고 큰 간섭은 없다고 언급하였다.

## 나. 내부 대학 탈 행정화 정책에 대한 인식

### (1) 대학 현장에 대한 인식 차이

중국 대학에 있어 대학 헌장(大学章程)이 지니는 의미는 국가에 있어 헌법과도 같다고 볼 수 있다. 즉, 대학 헌장은 대학의 기본법이고 교육부의 승인을 거쳐 제정되면 비교적 긴 시간 동안 대학의 안정을 유지

할 수 있다. 그러나 연구 참여자들과의 면담 결과 중국 공립대학의 구성원들 사이에 대학 현장에 관한 인식의 차이가 상대적으로 크게 나타났다.

우선, 중국 대학에서 리더 관리자(총장, 당위서기)와 경력이 많은 교직원 및 행정직원들은 본교의 대학 현장에 관하여 세부적인 사항까지 많이 파악하고 있는 양상을 보이고 있었다. 이 부분 역시 중요한 내용들에 대해 대학 엘리트 집단에서만 중점적으로 공유를 하고 있는 것은 아닌지에 대해 생각해볼 수 있다.

“저희 대학에서 현장의 제정 작업은 몇 년에 걸쳐 여러 버전으로 형성 및 수정하는 과정을 거쳐 수행되었고, 교육부 대학 현장승인위원회의 평의를 거쳐 ○년 ○월 ○일 교육부 제○차 회의에서 논의된 후에 성공적으로 통과되었어요. 그리고 처음으로 통과된 시점에서 몇 년 후, 저희는 교육부의 승인을 거쳐 현장의 일부 조항을 수정했어요. 이는 대학 관련 이해 관계자들 사이의 공통된 약속이고 또한 독립된 법인으로서 대학의 주체성을 실현하기 위한 ‘부적’과도 같은 존재라고 볼 수 있어요.”(A3 당위서기 인터뷰 中)

“저희 대학에서는 2014년에 대학 현장이 최종 승인되었어요. 이는 우리 대학이 필요에 따라 학술위원회, 학위평가위원회, 학무위원회 및 기타 특별위원회를 설치하고 각 위원회가 국가 법규와 헌법에 따라 업무를 수행하도록 하는 것은 과학적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 보장하는 중요한 내용이라고 봐요.”(C1 대학 교직원 인터뷰 中)

“제가 알기로 우리 학교의 현장이 제정·실시된 시기는 2017년이었어요. 그중 대학 탈 행정화 정책에 도움이 되는 부분은 아마 학교 관리에서 교수가 학문을 다스리도록 결정한 것과

민주적 관리를 강조한 부분이라고 생각해요.”(D9 대학 행정직원 인터뷰 中)

한편, 면담에 참여한 대부분 대학 교직원과 행정직원들은 이와 관련하여 “잘 모르겠다”고 가장 많이 언급하였다. 심지어 일부 연구 참여자는 본교의 대학 사이트에서 대학 현장과 관련한 내용을 공개하고 있음에도 불구하고 들어 본 적도 없다고 하였다.

“사실 우리 대학에서 언제 현장을 제정하였는지는 잘 모르겠으나, 이 기회를 통해 학교 사이트에서 현장을 찾아보니 구성원으로서 알아 두면 좋은 내용들이 많았어요. 그리고 저는 학교와 단과대학 차원에서 각종 위원회를 설립하는 것과 관련한 내용은 대학 행정화 현상을 줄임에 있어 좋은 탐색이라고 봐요.”(C3 대학 교직원 인터뷰 中)

“대학 현장이요? 우리 학교에 없는 것 같아요.”(D8 대학 행정직원 인터뷰 中)

“현장이 제정된 것은 최근 몇 년 사이의 일이고, 단과대학 교사들의 자율성 강화 관련한 내용이 대학 탈 행정화 정책과 관련한 중요 내용이라고 봐요.”(C4 대학 교직원 인터뷰 中)

따라서 이는 중국 대학 리더 관리자와 경력이 많은 교직원 및 행정직원들과는 달리 대부분 구성원들은 본교 대학 현장에 대한 정보가 많이 부족하다는 것을 설명한다. 그러나 다른 면으로는 본교 사이트에 있는 내용을 모른다는 것에서 부터는 대부분 일반 구성원들이 본교의 행정적인 부분에 관심이 많지 않다는 것으로 파악할 수도 있다. 특히, 무엇 때문에 내부 구성원들 사이에 대학 현장에 대한 인식 차이가 이처럼 크게 나타나고 있는지, 나아가 대학 현장에 대한 인식 차이가 이

처럼 크게 나타나고 있는 현상이 대학 탈 행정화 정책의 순조로운 진행엔 어떤 영향을 미치고 있는지, 어떻게 해야 대학 현장의 중요 내용인 학교 이해 관계자나 구성원의 권리와 의무, 학술 조직, 민주적 관리 등에 대한 내용에 대한 관한 논의가 필요하다고 본다.

## (2) 내부 행정과 학술의 관계에 대한 인식

다른 나라들과 비교하여 볼 때, 중국 대학의 행정에는 주로 일반 행정과 공산당의 행정-당정이 모두 포함된다. 이는 중국 공립대학에서는 모두 법에 따라 “당위원회 지도하의 총장책임제(党委领导下的校长负责制)”를 실시하고 있기 때문이다. 여기서 대학 당위서기(党委书记), 당위부서기(党委副书记), 단위서기(团委书记), 지도교사(辅导员) 등은 모두 공산당의 행정-당정과 관련된 행정 직위이다. 그리고 총장, 부총장, 단과대학 원장, 교학(教学)부원장, 과학연구(科研)부원장, 교학(教学)비서, 과학연구(科研)비서 등은 모두 일반 행정과 관련된 행정 직위이다.

면담에 참여한 대부분 교직원들은 본교의 행정 분위기와 행정직원들에 대하여 언급할 때 “불투명하다(不透明)”와 “모호하다(模糊)”하다는 단어를 자주 사용하였는데, 구체적인 내용으로부터 교직원 집단은 사실 대학 내부 행정 분위기와 행정직원들을 비교적 부정적으로 바라보고 있다는 것을 알 수 있다.

“저는 대학에서 행정직원들은 교직원들이 교육과 연구를 더 잘 진행하기 위하여 좋은 서비스를 제공하여 한다고 보아요. 그러나 실제 우리 대학의 거버넌스 체계에서 행정직원들의 권리가 너무 크다는 것이 문제라고 할 수 있어요. 즉, 상대적으로 우리 교직원들의 목소리가 너무 작다는 것이지요. 그러나 교직원들이 교육과 연구와 관련한 업무와 관련한 여러 가지 신청 사항에서 행정직원들의 눈치를 봐야 되는 것이지요.”(C7 대학 교직원 인터뷰 中)

“학교 행정직원들이 가장 잘하는 것은 상부의 명령과 뜻을 전달하는 것이라고 보아요. 그들은 항상 우리에게 무엇을 수정하라고 요구하면서, 우리가 그들에게 무엇인가를 수정해달라고 제기하면 이를 무시하지요. 결국, 그들은 우리의 의견을 상부에 전혀 전달해주지도 않는다는 것이지요.” (C8 대학 교직원 인터뷰 中)

이와 동일한 맥락에서, 본 연구에 참여한 행정직원들은 본교의 교직원에게 대해 언급할 때 교직원들은 본인들처럼 자질구레한 업무를 처리할 필요가 없고 시간적으로 “자유롭다(自由)”는 단어를 많이 사용하였다. 그리고 그들은 대학 행정과 학술의 관계에 대해 언급할 때 본교의 학술 분위기와 교직원들에 대해 많은 부정적인 태도를 보이지 않았다. 교직 연구 참여자들과 면담 내용을 종합 해 볼 때 이는 아마도 대부분 대학에서 행정이 학술 보다 더 많은 힘을 소유하고 있기 때문인 것 같다.

“교직원들은 훨씬 자유로운 시간이 많다고 봐요. 저와 같은 당정 행정직원들은 매일 작은 업무들이 많고 또한 정해진 시간에 규칙적으로 업무를 보아야 하고, 학교에 돌발 상황이 발생하는 것이 우려되어 핸드폰은 항상 대기하고 있어야 하지요. 그러니 시간적으로 자유롭지 않다고 봐요.” (D7 대학 행정직원 인터뷰 中)

이처럼 비록 대부분 중국 대학 내부 구성원들이 행정직 또는 교직 관련 두 가지 업무를 모두 맡고 있다는 것이 보편적인 현상이라고 하여도, 실제 현장에서 이들은 서로의 직위 및 구체적인 업무 내용에 대한 이해도가 깊지 않다는 것으로 추측이 가능하다. 면담 내용으로부터 분석하여 볼 때, 연구자는 중국 대학 내부에서 교직원과 행정직원 사이에 팽팽한 신경전이 존재하고 있는 가장 직접적인 이유는 바로 이들이



서로 다른 유형의 직위에서 아예 다른 유형의 업무를 처리하고 있지만, 승진과 급여에 있어서는 “케익”을 나누어 가져야 하는 경쟁자라는 것이라고 본다. 그리고 연구 참여자들을 학교에서 교직원과 행정직원의 실적과 급여에 대한 부분을 가장 많이 언급하기도 하였다.

“학교에서 성과 평가에 대한 결과가 나올 때면 우리 교직원과 행정직원의 대우가 다르다는 것을 확실하게 느끼게 되지요. 우리 교직에 있는 선생님들은 성과급을 계산할 때 투명성이 매우 높고 구분도 또한 매우 뚜렷해요. 그리고 누가 어떤 업무를 위주로 했는지도 서로 잘 알 수 있어요. 하지만 행정직에 있는 직원들은 평소에 구체적으로 어떤 일을 했는지 전혀 모르고 있어요. 그런데 성과가 평가 결과에서 우리 보다 훨씬 많은 급여를 받는다는 것을 알게 되었어요. 학교 리더 관리자는 이해하지만 일반 행정직원과 당정 행정직원의 급여도 우리 보다 훨씬 많다는 것이지요. 솔직히 그들의 성과 평가의 기준은 무엇인지? 이 결과가 어떻게 계량화 되었는지? 전혀 알 수가 없어요.”(C9 대학 교직원 인터뷰 中)

“내가 행정직에 있었을 때, 그냥 밤에 일찍 자고 아침에 일찍 일어나서 출근하기만 하면 되고, 위에 행정 직속 상사가 나더러 무엇을 하라고 하면 정상적으로 완성하기만 하면 되었지요. 그리고 나는 전교 선생님들 실적의 평균에 속하는 급여를 받게 되고 또한 매년 나의 급여는 보통 선생님들보다 높았다는 것이지요. 솔직히 교직원들이 불만이 많을 거라고 생각했어요.”(D5 대학 행정직원 인터뷰 中)

즉, 연구 참여자들과 면담 결과, 중국 대학 내부 학술과 행정에 대한 흥미로운 현상이 비교적 많았다. 대부분 연구 참여자들은 대학에서 행정직(行政崗) 또는 교직(教学崗)에서 본인의 업무를 처리하고 있는 것이

아니라 기본적으로 두 가지 영역의 업무를 모두 담당하고 있다는 것이다. 다만 차별점이 있다면, 일부 연구 참여자들은 교직을 지원하고 대학에 들어왔지만 행정직까지 겸하게 되는 경우가 있는 반면, 또 다른 연구 참여자들은 처음에 행정직으로 대학에 들어왔는데 어쩌다보니 교직 업무도 수행하게 되는 경우가 있다고 한다. 즉, 대부분 연구 참여자들은 대학에서 행정과 학술과 관련한 업무를 동시에 처리하고 있었다. 그러나 의외로 대학에서 교직원과 행정직원 사이에는 여전히 팽팽한 신경전이 존재하고 있다는 것이다. 이처럼, 중국 공립 대학의 리더 관리자, 교직원, 행정직원 등은 대부분 교직 또는 행정직과 관련한 업무를 동시에 담당하여 멀티태스킹을 하고 있었다. 그럼에도 불구하고 대부분 교직원들은 매년 본인들 보다 더 많은 급여를 받고 있는 대부분 행정직원들이 평서 어떤 업무를 하였고 어떤 성과를 취득하였는지에 대해 잘 모른다고 불만을 호소하였다. 실적 평가가 기준이 상대적으로 투명한 대학 교직원들이 행정직원들에 대해 이렇게 생각하는 것은 어쩌면 당연한 것으로 보인다.

그러나 이처럼 대학 내부에서 교직원과 행정직원 사이에 서로 독립적인 분위기를 형성하고 있는 것과, 교직원과 행정직원들 사이에 서로 이해가 부족한 상황은 대학의 거버넌스와 대학의 탈 행정화를 진행함에 있어 매우 불리하다. 또한 이는 대학에서 탈 행정화의 필요성이 강하지만 실제 대학 현장에서 잘 이루어지고 있지 않다는 것을 반영한다고 본다. 따라서 교직원과 행정직원 사이의 신경전을 감소하고 행정직원의 실적 평가 등 부분에서 불투명하고 모호한 부분을 개선 할 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

다음, 연구 참여자들과 면담을 통해 알게 된 또 하나의 흥미로운 현상은 바로 현재 중국 대학 내부에 행정과 학술 직위 사이에 유동성 현상이 빈번하게 존재하고 있다는 것이다. 그리고 연구 참여자들은 이런 경험에 대해 가장 직접적인 원인으로서는 “개인의 추구”가 다르기 때문이라고 한다. 면담 결과, 중국 대학 내부에서 직위 사이의 유동성 시도에는 크게 두 가지 경우가 존재하고 있다는 것으로 나타났다. 하나는

원래의 직위에서 다른 직위로 이동을 하게 되는 경우이다. 예를 들어, 대학의 교직원이 한동안 행정직 업무를 접해 보더니 교직에서 행정직으로 자리를 이동한 경우 또는 원래는 학교의 행정직원이지만 결국 교직을 본업으로 선택하고 행정직에서 교직으로 자리를 옮겨버리는 경우가 있다는 것이다.

“행정직과 교직에서의 업무를 비교 할 때, 솔직히 행정직이 더 편하긴 하지요. 일단 성과 심사와 관련된 스트레스가 없기 때문이지요. 좀 더 학술적인 말로 표현하자면, 제가 기존의 행정직에서 교직으로 이동한 가장 큰 원인은 자신의 가치와 정체성에 관한 문제라고 보아요. 저는 비록 처음부터 행정직에서 업무를 시작하였지만 그 일에서 가치를 느끼지 못했다는 것이 가장 큰 문제이지요.”(D5 대학 행정직원 인터뷰 中)

“제가 알고 있는 한 교수의 사례가 있는데, 사실 그는 학술 연구를 매우 잘했지만 본인은 전문적인 행정을 하기를 원했고, 결론적으로 교수직에서 학교 행정직으로 이동하였어요. 그러나 진정으로 학문을 사랑하는 사람들은 이런 번거로운 행정 사무로 자신을 방해하고 싶지 않아 하지요.”(C3 대학 교직원 인터뷰 中)

그리고 중국 대학 내부에서 직위 사이의 유동성 시도 중 또 하나는 바로 기존의 직위에서 다른 직위로 이동을 한 후 또 다시 원래의 직위로 복귀하는 경우이다.

“교수들이 대학 행정 업무에 종사하게 되면, 연구만 위주로 할 때 보다 상위적이고 거시적이며, 전반적으로 문제에 접근하게 되는 능력이 생긴다고 보아요. 그리고 다시 연구를 시작하면 본인의 연구에 많은 도움이 되지요. 하지만 행정적인 경

힘이 어느 정도 축적이 되면, 그 이후의 행정적인 업무는 도움보다는 당신의 연구 시간을 빼앗는 불편한 일이 되지요. 이것이 바로 내가 지금 다시 교과 연구로 돌아온 주요 원인이지요.”(B3 전직 대학 총장 인터뷰 中)

이처럼 위에서 언급한 내용과 종합해 볼 때, 중국 대학 내부에는 교직과 행정직 사이에서 각각 서로의 업무를 담당하여 진행하여야 하는 멀티태스킹 현상뿐만 아니라, 이와 같은 두 가지 유형의 업무의 멀티태스킹 경험을 하다가 교직과 행정직 사이에서 직위를 이동하는 유동성 현상이 보편적으로 존재하고 있음을 알 수 있다. 따라서 본의 아니게 서로의 업무를 담당하여 진행하여야 하는 멀티태스킹 경험이 그들이 직위를 이동하는 행위에 기본적인 영향을 미친 것으로 파악 가능하다.

마지막으로, 대학 탈 행정화 정책에 대한 전반적인 인식에 대해 면담한 결과, 대부분 연구 참여자들은 대학 행정은 대학에서 학문 발전의 정상적인 운영을 보장해 준다는 면에서 그 중요성과 필요성을 언급하였다. 그러나 대부분 구성원들은 모두 너무 과도한 방식으로 탈 행정화를 진행하는 것은 대학 탈 행정화 정책이 추구할 방향이 아니라는 의견이 많았다.

“대학에서의 행정 관리는 꼭 필요하지만, 대학이 인재를 양성하는 기관이라는 측면에서 보면 행정 관리가 교육과 연구를 위해 봉사해야 한다고 봅니다. 결론적으로 대학에서 학교 차원에서나 단과대학 차원에서 두루 행정 인원들의 서비스 의식을 많이 제고해야 한다고 생각합니다.”(D7 행정직원 인터뷰 中)

“학술과 학교에 충분한 자율성을 주는 것은 현대 대학 거버넌스의 중요한 부분입니다. 그러나 탈 행정화라는 것은 지나치게 행정 중심으로 돌아가는 현상을 반대하는 것이지, 행정

관리 자체를 없애자는 것은 아니라고 봅니다. 가끔 이런 오해가 있어서 말입니다. 그러니까 대학 탈 행정화를 진행함에 있어서는 정도가 있어야 하고, 단칼에 자르는 현상은 피하면서 유형별로 관리를 하여야 하고, 업무의 심사도 다양화하는 방식으로 하는 것이 향후 추구해야 할 방향이 아닐까 생각해 봅니다. 이 부분에서 어느 정도 중국 현지화에 입각하여 국제화와의 결합을 꾀해야 합니다. 너무 국제화만을 추구하는 것은 절대로 정확한 방향이 아니라고 봅니다.”(C4 교직원 인터뷰 中)

부연하면, 많은 연구 참여자들은 이 정책이 탈 행정화를 추구함에 있어 과도한 방향으로 진행될 것을 두려워하고 있었다. 그러나 이는 또한 대부분 구성원들이 대학 탈 행정화의 기본적인 개념에 대한 이해가 없기 때문이라고 보고 있다. 그보다 문제는 대부분 대학 구성원이 대학 탈 행정화의 개념과 추구하려는 방향에 대한 이해가 이처럼 부족하다는 것에서 또한 해당 대학교 내부에서 대학 탈 행정화와 관련된 노력을 적극적으로 하고 있었는지에 대한 의문이 든다.

#### 4. 기술적 차원

Cooper(2004) 등이 제안하는 기술적 차원의 분석은 체제 이론의 관점을 포함하고 있기 때문에 교육 정책에 적용했을 경우 교육 정책을 다양한 정치적 활동가와 이익집단들이 체제를 통해 정책의 결과를 형성하는 일련의 단계로 본다(Senge, 1990). 따라서 이 차원에서의 분석을 통해 중국의 대학 탈 행정화 정책이 중국 거버넌스에 어떤 변화를 일으켰는지에 관하여 살펴보고자 한다.

먼저, 대학 차원에서 정부의 유도로 인해 진행된 대학 탈 행정화 정책과 관련한 변화는 크게 다음과 같다고 볼 수 있다. 앞서 규범적 차원의 분석에서 언급하였던 국가 중장기 인재양성 발전계획 강요

(2010-2020), 국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(2010-2020), 개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정, 교육의 관리·운영·평가의 분리를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견, 고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견, 대학의 법치주의를 강화하기 위한 의견 등과 같은 대학 탈 행정화 정책과 관련이 큰 6가지 중국 중앙 국가기관의 공문으로부터 알 수 있다시피 대학의 거버넌스에 있어 그리고 대학 탈 행정화 정책을 순조롭게 진행함에 있어 반드시 필요한 부분이라고 할 수 있다. 즉, 대학에게 있어 대학 헌장은 대학 거버넌스 이념의 집중적인 표현이고, 대학 관리에서의 기본 법칙이며 그 중요성은 무엇으로도 대체될 수 없다.

이와 같은 맥락에서 중국인민대학, 동남대학, 동화대학, 상해외국어대학, 우한공과대학과 화중사범대학 등 6개의 대학들의 대학 헌장(章程)은 2013년 11월 28일에 중국 교육부의 심사를 거쳐 처음으로 통과되었다. 이는 「대학헌장제정잠정적방법(高等学校章程制定暂行办法)」(2011)이 공포된 이래 처음으로 통과된 각 대학의 헌장이며 중국 대학들에서는 대학 헌장의 시대가 시작되었다는 것을 의미하고 있었다. 또한 중국 대학 탈 행정화 정책이 법의 보호를 받아 규모적으로 실시되기 시작하였다는 것도 의미하고 있었다는 것을 의미한다.

결론적으로, 2016년 3월 10일까지 전국에서 총 110개의 '211공정' 대학교의 대학 헌장이 심사를 거쳐 통과되었다. 그중에는 84개의 교육부 소속 대학과 26개 지방 소속 대학이 포함되었다. 최근 베이징시 교육위원회가 마지막으로 공개한 대학 헌장 승인에 관한 내용은 2021년 10월 29일의 베이징오픈대학교 헌장이다. 이처럼 중국 정부는 2010년에 '학교의 특성에 맞는 관리 체계의 수립 및 지원 정책을 모색하고 행정화 경향을 극복하기 위해 실제로 존재하는 행정 직급과 행정 관리 모델을 폐지할 것이니, 각 학교에서는 스스로 논의하여 법에 의한 헌장(章程)을 규정하고, 이에 따라 학교를 관리하여야 한다.'는 가이드라인을 정했다. 이에 따라 2013년부터 1차 승인을 마친 대학으로부터 시작

하여 지금은 대부분 대학들이 모두 대학 헌장을 제정하여 심사를 거쳤다. 그 결과 오랜 시간 동안 역사적·문화적 맥락 속에서 과분할 정도로 국가에 의존하던 많은 대학들은 갑자기 이양된 권한의 사용에 있어서 대학 유형에 따라 서로 많은 차이를 보였다는 것을 발견 할 수 있다.

특히, 학술 전통이 오래된 985공정 또는 211공정 등 국가 중점 대학들의 경우, 대학 헌장의 힘을 적절하게 발휘하여 대학에서 탈 행정화를 진행하면서 대학을 더 긍정적인 방향으로 운영하려고 노력하였다는 것이다. 그러나, 학술적 분위기가 강하지 않는 일반 대학의 경우, 정부에서는 대학의 자율권을 강화하여 점차 대학에서 탈 행정화를 유도하려고 하였지만, 이런 대학에서는 대학 헌장을 형식으로 제정만 하고 정부가 대학에 이양한 권한을 오히려 부정적 방향으로 사용하여 대학의 행정화 현상을 가속화하는 안타까운 경우가 존재하고 있었다.

그러다 보니 최근 중국 정부에서도 이와 같은 현상들을 인식하고, 학술 업무를 소홀하게 여기는, 소위 랭킹이 상대적으로 낮고 학술 전통이 오래되지 않은 대학들에 대하여 오히려 행정적인 간섭을 더 추가하여, 그 대학들에서 부족한 학술 업무를 더 완수하고 더 많은 연구 프로젝트를 신청 및 진행함으로써 그 연구 결과가 사회에 더 많은 기여를 할 수 있도록 행정적인 유도를 하게 되는 것이다. 달리 말하면, 이는 역량의 부족으로 인해 정부에 많이 의지하고 스스로 내부 거버넌스에 대해 잘 처리하지 못하는 일부 대학들에 대해서는 결국은 정부의 힘으로 이와 관련한 대학 자율성을 키우도록 유도할 수밖에 없었던 것이다.

한편, 스스로 대학 헌장을 제정하여 승인받은 여러 대학들의 헌장들을 살펴보면, 비록 어느 정도 문맥의 차이점은 있으나 대부분 내용은 거의 비슷하다는 문제가 존재한다. 즉, 대부분 대학의 헌장은 모두 학교 발전 현황, 발전 목표, 기본 정보, 설립자와 학교의 권리 및 의무, 학교 내부 거버넌스 구조, 학교 구성원, 외부 관계, 학교 로고, 재무, 자산 및 공공자원 관리, 헌장의 제정과 수정 규범 등을 위주로 한 내용을 포함하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 문제는, 이와 같이 너무 유사

한 각 대학의 현장은 과연 그 대학의 특성을 확실하게 보여 주고 있는지 그리고 그 내용이 그 대학이 내부 거버넌스 과정에서 대학 탈 행정화를 진행함에 있어 진정으로 도움을 줄 수 있을지에 관한 것이 의문이라고 볼 수 있다. 즉, 이들의 현장은 학교의 기본 정보와 같은 부분들에서 어느 정도의 미세한 차이를 드러내고 있었으나, 대학의 특성을 확실하게 보여 주는 내용은 별로 많지 않았다는 것은 아쉬운 점이다. 또한 앞서 구성적 차원의 분석의 내용에서 언급했듯이, 현장의 중요한 내용이 구성원들에 광범위하게 홍보되거나 교육되지 않음으로써 이에 관한 대부분 구성원들의 인식이 매우 부족하다는 점을 간과할 수 없다.

다음, 중국 정부가 대학 탈 행정화의 중요성을 인식하고 직접적으로 거버넌스의 권한을 대학에 이양하는 행위에 속하는 것이 바로 행정 심사 승인 사항이다. 따라서 이에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

**<표 4-1> 국무원이 공포한 이미 취소된 행정 심사 승인 사항**

번호	명칭	승인 부처
1	본토와 홍콩특별행정구, 마카오특별행정구, 대만구역 간 지역 협력 교육기관 또는 중 외 협력 교육기관의 총장 또는 최고 행정관 임명 승인의 건	교육부
2	일부 특수 전공 취업 계획 승인 및 대학의 특수 요구 사항 승인의 건	교육부
3	성급 인민정부가 자체적으로 승인·조정한 고등직업학교에 대해 규정된 명칭 범위를 넘어 학교 명칭을 사용하는 것에 대한 승인의 건	교육부
4	사립학교 교장 임용 승인의 건	교육부
5	원격 고등교육을 구현하기 위해 인터넷을 사용하는 온라인 교육 학교 승인의 건	교육부



6	국가 핵심 학과 승인의 건	교육부
7	대학 박사과정 특별 과학 연구비 승인의 건	교육부
8	단과대학 농촌진흥연구원 승인의 건	교육부, 과학기술부
9	교육과학기술부 참신 탐색 기관 인정 승인의 건	교육부
10	고등교육 기관이 해외에 진출하여 교육기관을 설립(협력 포함)하고 기타 형태를 채택하여 학부 이상의 학력을 실시함에 관한 승인의 건	교육부
11	지방 자율학습고사 기관, 학부 전공자 고등교육 자율시험 실시 승인의 건	교육부
12	공자학원(교실) 설치 및 연간 프로젝트 승인의 건	교육부

이처럼 <표 4-1>을 통해 그동안 중앙정부 차원에서 「개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」이 실행되면서부터 정부는 정부 기구를 간소화하고, 권한을 하부 기관에 이양(簡政放權)하고, 행정 심사제도 개혁을 심화하며, 미시적인 사무에 대한 중앙정부의 관리를 최대한 줄이려 한 정부의 실제적인 노력들에 대해 엿 볼 수 있었다.

## V. 논의

이 연구는 중국 대학 탈 행정화 정책을 다양한 관점에서 충분히 살펴보고 이에 대한 시사점을 도출하고자 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 4차원 정책 분석 모델을 개념적 분석틀로 하여 규범적·구조적·구성적·기술적 차원에서 분석하였다. 이하에서는 지금까지 분석한 연구 결과를 바탕으로 중국 대학 탈 행정화 정책과 관련된 몇 가지 사항들을 중심으로 더 논의해보고자 한다.

### 1. 구성원 겸직 보편화로 인한 학술·행정 경계의 모호성

앞서 연구 결과 부분에서 언급한바와 같이 최근 중국 대학 내부 구성원들 사이에는 겸직 현상이 점점 많아지고 보편화되고 있었다. 특히, 대학 리더 집단에서 구성원이 당과 행정기관의 두 가지 직위를 겸직하고 있는 현상뿐만 아니라, 대학 내부에서 교직원과 행정직원 사이에서도 서로 겸직하고 있는 현상이 보편적으로 존재하고 있었다.

실제로 침략과 분열의 오래된 역사로 인해 강력한 정당과 국가를 필요로 하여 탄생한 신중국의 맥락에서 오래전부터 국가·지방 기관에서 특정한 사람이 당과 행정기관에서 두 가지 직위에 겸직하는 현상이 존재하였다. 이는 중국공산당 상층에서 결정된 정책을 보다 효과적으로 집행하기 위한 일종의 수단으로 볼 수 있다.

그러나 대학 내부에서 대학 리더 집단이 또는 교직원과 행정직원 사이에서도 겸직이 보편화되고 있는 것은 최근 몇 년 동안의 일이라고 볼 수 있다. 먼저, 최근 중국에서는 공산당원 출신의 대학 총장은 일반적으로 대학 당위원회의 부서기 직위를 겸직하고, 대부분 공산당원 출신의 대학 부총장도 학교 당위원회의 위원직을 겸하고 있다. 다음, 대학 교직원과 행정직원 사이에서도 겸직이 보편화되고 있는 현상에 대해 살펴보면 다음과 같다. 우선, 최근 중국 대학 학술위원회의 구성원

직위가 매우 미묘하다는 것을 발견할 수 있다. 한편, 그들은 모두 교수 또는 학자라는 신분으로 대학 내부 학술 권력의 대표자이다. 반면, 그들은 또 대학·학부 등 관련 행정기관에서 행정직을 겸직하고 있다는 것이다. 부연하면, 그들은 대학 내부 학술 권력의 대표자이지만 또 대학 내부 행정 권력의 대표자이기도 하다.

이처럼 최근 중국 대학의 학자들 중 더 많은 권력을 위하여서 또는 본인의 학술적 발전을 보장하기 위해 행정직을 겸직하는 경우가 점점 보편화되고 있다. 乔元正와 贺修炎(2019)의 연구에 따르면 이는 지식과 권력이 담합하는 배후의 공적 지위와 계급이 자원 배분에서 권력의 지대 추구 가능성을 결정하고, 행정적 계급이 개인 자본의 규모를 결정하는 요인 중 하나가 되기 때문이라고 하였다.

위에서 언급한 바와 같이 최근 중국 대학에서 겸직하는 경우가 과다하게 존재하면서 일부 구성원들은 두 가지 유형의 업무를 동시에 하여야 하는 경우가 많이 존재하고 있다. 따라서 일부 구성원은 두 가지 업무를 동시에 하면서 이중 신분 혼란을 겪게 되고 행정직에서 교직으로 이동하는 것 보다는 교직에서 행정직으로 이동하는 경우가 더 많다는 것의 요즘 중국 대학의 현실이다. 물론, 이와 같은 직위 사이의 유동성은 자율적으로 직위를 선택함에 있어 나쁘다고 할 수는 없다. 반면, 두 직위를 겸직하면서 이동을 고려하지 않은 교직원들은 평소 동시에 처리해야 하는 잡다한 행정적인 업무 때문에 교육 업무와 연구에 많은 시간을 사용할 수 없어서 많은 어려움을 느끼고 있었다. 물론, 이와 같은 겸직 현상으로 인한 어려움은 대학과 단과 대학의 리더 관리자들에 게도 보편적으로 나타나고 있었다.

그러나 이와 같은 현상이 양적으로 팽창한다면 차분하게 학문에만 전념하는 사람들의 진로를 막을 가능성이 크다. 물론, 최근 몇 년간 이와 같은 현상의 확대는 전문적으로 행정직에만 종사하는 사람들의 진로를 막을 가능성도 크다. 그리고 이로 인해, 전문 행정직을 하던 사람들도 내부 경쟁 속에서 본인의 이익을 확보하기 위하여 연수와 같은 여러 가지 경로를 통해 결론적으로 학술 직위를 취득하기도 하는 것이

다. 한편, 서구에는 대학 교수들은 집단적으로 교육과 학술 평가 등 면에서 비교적 합리적인 의사결정을 내리지만, 교수 개인이나 단과대학일 경우에는 본인들에게 더 도움이 되는 의사결정을 하는 것에 집중하기 때문에 대학교수가 조직의 관리와 관련된 의사결정을 할 때 낮은 효율과 교육의 질을 초래할 수 있다는 연구 결과가 있다(Brown, 2011; Coccia, 2009). 실제로 본 연구 결과에서도 면담에 참여한 대학 구성원들이 이와 비슷한 주장을 하였다.

또, 중요한 결정을 할 때 모든 결정을 전부 장군에게만 맡길 수 없다는 말이 있듯이 현대 고등교육 영역의 의사결정은 전적으로 대학 교수들에게 맡길 수 없다. 환언하면, 대학 거버넌스 현대화를 추진하는 대학 탈 행정화 과정에서 학자들에게 관리 권한을 너무 많이 전이하는 것은 결코 좋은 접근 방법이 아니라는 것이다. 반면, 이를 간과하면 대학 행정화 경향을 취소하려고 진행한 대학 탈 행정화 정책이 오히려 학술인원의 겸직을 통한 행정 관료화를 초래할 수 있다. 따라서 이 점에 대한 고려가 없으면 대학 탈 행정화를 진행하기 전보다 더 낮은 효율과 교육의 질을 초래할 수 있다는 것이다. 물론, 이와 같은 맥락에서 이 과정에서 행정 관리자에게 너무 많은 학술 권한을 위임하는 것도 조심해야 한다.

종합하면, 향후 중국 대학 탈 행정화 정책은 대학 내부 구성원의 겸직 보편화 현상으로 인한 내부 학술·행정 경계의 모호성 문제에 대해 깊은 관심을 기울여야 한다. 즉, 현대 중국의 대학에서는 대학 탈 행정화 정책 연구 초기에 일부 학자들이 제안하였고 1990년대의 베이징 대학 총장 蔡元培가 강조하여 화제가 되었던 ‘교수가 대학을 운영’하는 방식은 더 이상 사용하면 안 된다는 것을 의미하기도 한다.

결론적으로 대학 구성원들이 대학 현장에서 겸직으로 학술과 행정업무를 동시에 수행하게 하는 것은 그들에게 부담과 스트레스를 가중하여 업무 효율을 저하하며 본업에 집중할 수 없게 한다. 이에 연구자는 대학이 정상적인 미션을 완성하고 올바르게 운영되려면 일단 대학 내부 구성원의 겸직 보편화 현상부터 줄여나가야 한다고 본다. 또한, 그

들이 기존 학술 또는 행정업무에만 집중할 수 있는 양호한 대학 내 환경도 마련하여야 한다고 생각한다.

## 2. 대학 현장에 대한 인식의 모호성

우선, 연구 결과에 의하면 중국 공립대학의 구성원들 대부분은 본교의 학교 사명과 현장 등에 대한 이해와 정보가 심각하게 부족하다는 것을 알 수 있다. 이처럼 대부분 대학은 대학 미션에 대한 명확한 언급이 없고 조직의 차별화를 강조하는 부분보다 거의 모든 대학들에서 본교의 역사를 중점적으로 소개하면서 국가 발전과 국민 행복, 인류 문명의 진보에 기여하기 위해 세계 일류 대학을 만들기 위해 노력한다는 내용을 언급하고 있었다. 또한, 법에 따라 실행되는 현장을 비롯한 중요한 내용들은 리더 관리자와 일부 교수들만 공유하고 있고, 이 내용들을 학교 사이트에 공개는 하였지만 구성원들에게 그 중요성을 강조하여 홍보를 하거나 필요한 교육을 하고 있는 학교는 많지 않다는 것이다.

대학에서 조직의 미션은 조직을 이끄는 문화와 이념과 밀접하게 연관되어 있으므로 그것을 다른 조직과 차별화하여 조직에 정체성을 부여하며 조직이 존재하고 운영되고 있는 이유를 외부에 설명하는 데 큰 의미를 지니고 있다. 대학 미션은 일반적으로 명확한 목적의식 함양, 의사결정 촉진, 이해관계자 간 소통 강화 등의 장점을 지니고 있다 (Peeke, 1994). 중요한 것은 이처럼 학교 사명과 현장 등에 대한 몰지각(不知情) 문제는 내부 구성원의 귀속감 결여 문제로 이어질 수 있다는 것이다. 따라서 이 문제가 계속되면 대학 구성원들이 대학에 대한 귀속감을 약화하고 만들고, 그들이 대학 업무에 권태를 느끼게 하며, 결론적으로 대학이 구성원들을 단결하여 대학의 목표를 이루는 데 아주 불리한 원인으로 작용할 것이라고 본다.

따라서, 중국 정부에서 법적으로 보장하고 있는 대학 탈 행정화 정책을 대학 차원에서 효과적으로 진행하려면 대학 현장과 같은 기본적인 문제에 대한 정보를 모든 대학 내부 구성원들과 공유 및 논의하는

것을 간과하면 안 된다는 것이다.

다음, 구성적 차원의 분석에서 반복적으로 언급된 바에 의하여 최신 중국 대학 내부 거버넌스의 일인자 문제에도 변화가 생겼다는 것을 알 수 있다. 중국 대학의 기본법인 헌장을 비롯한 중요한 문서들에는 오랫동안 학교 현장에서 일컬어지는 ‘학교 내에 2명의 1인자가 있으니, 과연 학교의 사무에 관해서는 당위서기와 총장 중 누구의 말을 들어야 하는가’와 관련한 내용은 언급되지 않고 있다. 그러나 문서에서는 찾아볼 수 없는 부분이지만, 구성적 차원의 분석에서 대학 주요 이해 관계자들을 대상으로 진행한 면담에서는 그 답을 찾을 수 있었다. 그러나, 2012년부터 최근까지 시진핑(习近平) 총서기가 자주 언급한 내용 중에서 알 수 있다시피, 중국공산당은 중국 특유의 사회주의 사업에서 핵심 리더로서 전반을 총괄하고 각 부분을 조율하는 지위에 놓여있다. 당(党)·정(政)·군(军)·민(民)·학(学)에서 당은 최고의 정치 리더십을 발휘하고 모든 것을 리드한다. 또한 시진핑(习近平) 총서기는 중국 거버넌스라는 거대한 ‘바둑판’ 위에서, 당중앙은 중군장을 지휘하는 ‘수(帅)’이고, 차마포(车马炮)가 각자의 장점을 발휘하면 전반적인 대세(大局)는 분명해진다고 하였다. 이는 당·정·군·민·학은 당중앙의 집중적이고 통일된 영도 아래에서 각자 맡은 바 책임을 다하며 호흡을 맞춰야 국정의 방향이 있고, 규칙이 있고, 힘이 있게 된다는 말이다. 즉, 중국의 교육 분야에서도 당이 리더로서 전반을 총괄하여야 한다는 것인데, 이로 하여 중국 대학에는 더 이상 누가 제1 책임자인지에 관한 불필요한 신경전이 사라지게 되었다.

또, 역사적 배경과 현실적 환경의 요구로부터 출발하면 중국의 대학 탈 행정화 정책은 더 이상 정부의 관리에 형식적으로 순응하는 태도를 취하는 것보다는 정부가 지니는 전략적 위치와 정보 수집 부분에서의 강력한 장점(骆聘三, 2021)들을 충분히 활용하는 것이 좋을 것이다. 대학 거버넌스에서도 불필요한 신경전을 불식하여 리더 격의 관리자 집단에서부터 힘을 합치는 것이 중국 특유의 사회주의의 현실에 부합하는 가장 스마트한 방법이라고 생각한다. 국가의 행정과 학교의 행정을

대학 영역에서 완전히 제거하는 것은 중국의 현 국정에 어긋나고 교육의 기본 법칙에도 어긋나는 행위이다(田虎·陈鹏, 2015 ).

## VI 결론 및 제언

### 1. 요약

이 연구는 중국의 대학 탈 행정화 정책에 대한 선행 연구에서는 중국 대학의 실제 상황에 입각하여 진행한 실증적인 연구가 매우 부족하고 대부분 연구의 내용이 단일 차원에만 머물고 있다는 점을 보완하여, Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 4차원 분석 모형을 사용하여 복잡한 교육 정책인 중국의 대학 탈 행정화 정책을 보다 종합적이고 거시적으로 분석함으로써 2010년부터 시행된 중국의 대학 탈 행정화 정책이 정부가 의도한 효과를 거두었는지를 살펴보기 위해 수행되었다.

이런 바탕에서 연구자는 중국의 대학 탈 행정화 정책이 정부의 공문에 의해 유도되는 아이디어를 위주로 하여 규범적 차원에서 분석하였고, 구조적 차원에서는 이 정책이 중국의 역사적 맥락에서 어떻게 형성되었는지를 분석하였다. 구성적 차원에서는 이 정책과 관련한 중국 대학 내부 이해 관계자들의 인식과 관점 및 차이점에 관해 알아보았다. 마지막으로 기술적 차원에서는 중국의 대학 탈 행정화 정책을 위하여 대학과 정부가 각각 어떤 노력을 하였는가에 관하여 분석하였다. 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서 중국의 대학 탈 행정화 정책이 지니고 있는 아이디어를 분석한 결과는 다음과 같았다. 중국 정부가 대학 행정화와 대학 탈 행정화를 위해 제시한 가이드라인 형식의 공문은 「국가 중장기 인재양성 발전계획 강요(国家中长期教育改革发展规划纲要)」(2010-2020, 「국가 중장기 교육개혁과 발전계획 강요(国家中长期教育改革发展规划纲要)」(2010-2020, 「개혁 전반 관련 몇 가지 중요한 문제에 관한 중앙위원회와 중앙정부의 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」, 「교육의 관리·운영·평가의 분리(教育管办评



分离)를 심도 있게 추진하고, 정부 기능 전환의 촉진을 위한 여러 가지 의견(关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见)」, 「고등교육 분야의 행정 간소화, 권한 위임 및 최적화된 서비스의 개혁 심화에 대한 여러 의견(关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见)」, 「대학의 법치주의를 강화하기 위한 의견(教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见)」 등 총 6개이다. 그중 사회 전반을 향해 제정된 두 개의 공문을 제외한 나머지 공문들은 반복적으로 대학 헌장(章程)을 강조하면서 대학은 정확한 학교 운영 방향과 교육법에서 규정한 기본 제도를 견지해야 하고, 법과 헌장(章程)에 따라 자주권을 행사하고, 법에 의해 헌장(章程)이 학교를 자율적으로 운영·관리하며 공공 기능 이행의 기초적인 역할을 강화해야 한다고 하였다.

또한 중국의 대학 탈 행정화 정책과 관련한 정부의 아이디어는 일반적으로 대학에게 문제 해결을 요구하는 가이드라인으로부터 벗어나 시간이 갈수록 정부와 대학 사이에 새로운 관계 구축을 위한 방안을 제시함을 알 수 있다. 정부 기구를 간소화하고, 권한을 하부 기관에 이양(简政放权)하고, 행정 심사제도 개혁을 심화하며, 미시적인 사무에 대한 중앙정부의 관리를 최대한 줄임으로써 정부의 직능을 전환하여 행정 관여를 줄이고, 학교에 대한 규제를 완화하여 번거로움을 덜어 주면서, 학교의 독립법인으로서의 지위와 학교 운영의 자율권을 존중하고 보장해 준다는 내용 등을 강조하고 있다.

둘째, 구조적 차원에서 중국의 대학 탈 행정화 정책의 변천 과정은 어떠한가에 관하여 분석했다. 1) 신중국 성립부터 개혁개방 이전(1949-1977)까지 중국공산당은 국제와 국내의 복잡한 정치 환경의 영향을 받아 소련을 모방하여 계획경제 체제를 실시하였다. 즉, 계획경제 시대의 중국에서 당과 정부는 대학을 정부 기관의 연장선, 즉 정부 부서로 여기고 중앙집권적인 관리를 실행하였다. 또, 대학 내부의 관리도 정부의 방식을 따라 ‘위에서 명령하고 아래에서 집행하는’ 형식이었다. 이처럼 대외적으로 대학의 설립 자율권은 매우 제한적이었고 대내적으로 학술 권력은 줄곧 제 기능을 발휘하지 못하였다. 2) 개혁개방 이후

(1977-2009) 새로운 시장경제체제의 영향으로 인해 기존의 외부와 내부 행정화 현상은 많이 개선되었지만, 체제의 관성 때문에, 개혁개방 이전의 각종 대학 '행정화' 현상은 여전히 정도가 다르게 남아있었다. 즉, 정부 관련 부서는 여전히 행정 관리의 논리와 방식으로 대학을 관리하는 데 익숙하고, 대학은 여전히 정부의 행정 방식으로 내부 조직을 설계하는데 익숙하였다. 이로 인해, 대학 외부 행정화와 내부 행정화 현상이 사회적으로 극에 달하게 되고, 전 사회 역량에 힘을 입어 대학 탈 행정화 정책이 국가적인 차원에서 승인을 받고 실행할 수 있게 되었던 것이다.

셋째, 구성적 차원에서 중국 대학 내부 거버넌스의 주요 이해 관계자들 사이에서 대학 탈 행정화 정책과 관련한 인식에 관하여 분석하기 위하여 중국 여러 지역에 설립된 다양한 중국 대학의 리더(총장, 당위서기)와 대학 교직원 및 대학 행정직원 등 총 30명을 면담하였다. 그 분석 결과는 다음과 같다. 대학의 리더 관리자와 나이가 많은 일부 교직원과 행정직원들은 본인이 종사하는 대학의 헌장, 내부 의사결정, 탈 행정화 등에 관하여 정확하게 인식하고 있는 반면, 대부분의 교직원과 행정직원들에게서는 그에 관한 이해가 매우 부족하다는 현상을 발견하였다. 그리고 교육과 연구에 관한 행정적 간섭 면에 있어, 학교 인재양성 프로그램(人才培养方案)이 이미 실시되고 있는 동안에는 새로운 필수과목을 신청하여 수업을 진행하기 어려우며, 어렵게 신청이 되었어도 수강 신청 단계에서 학생들의 선택을 받지 못하면 수업을 열기 어렵다는 것이 밝혀졌다. 다만 교직원들이 본인의 연구를 진행함에 있어서는 상대적인 제한이 많지 않다는 것을 알 수 있었다. 또한 대학 구성원들이 관리와 감독에 참여할 수 있는 메커니즘에 관하여, 공개적으로는 총장 우편함이나 당위서기의 우편함, 학교 리더 리셉션의 날, 당위서기를 만나는 날 등으로 존재하고 있지만, 대부분의 구성원들은 공개적인 방식보다는 직접적인 소통 방식을 통해 문제를 해결하는 것을 선호하고 있다는 것을 알 수 있었다.

넷째, 중국의 대학 탈 행정화 정책은 중국의 대학 거버넌스에 어떤

변화와 영향을 미쳤는지에 관해 기술적 차원에서 분석한 결과는 다음과 같았다. 일단 정부 차원에서는 2010년부터 과학 연구기관, 학교 등 인재양성 기관에 전반적으로 실재하는 행정화와 관본위(官本位) 경향을 폐지할 것을 강조했다. 더 나아가서는 각 유형의 학교들이 개별 특성에 맞는 관리 체계를 수립하도록 지원 정책을 모색하고, 행정화 경향을 극복하기 위해 종전의 행정 직급과 행정 관리 모델을 폐지하였다. 또한 법에 의해 헌장(章程)을 규정하고, 이에 따라 학교를 관리하여야 한다는 기준을 제시함으로써 ‘211공정’ 대학들로부터 시작하여 대부분 대학들에서 당해 학교 실정에 맞는 가이드라인을 제정하도록 유도하였다. 결론적으로 말해서 비교적 긍정적인 정부의 역할을 발휘하였다고 할 수 있다. 이로 인해, 2016년 3월 10일 현재, 중국에는 총 110개의 ‘211공정’ 대학교의 대학 헌장이 심사를 거쳐 통과되었다. 그중에는 84개의 교육부 소속 대학과 26개 지방 소속 대학이 포함되었다. 승인을 완료한 110개의 ‘211공정’ 대학들의 헌장들을 살펴보면, 비록 문맥에서 어느 정도의 차이점은 있으나 그 대부분의 내용은 학교의 발전 현황, 발전 목표, 기본 정보, 설립자와 학교의 권리 및 의무, 학교 내부 거버넌스 구조, 학교 구성원, 외부 관계, 학교 로고, 재무, 자산 및 공공자원 관리, 헌장의 제정과 수정 규범 등을 포함하고 있다는 것을 알 수 있었다. 학교의 기본 정보와 같은 부분들에서 어느 정도의 차이가 있었으나, 당해 대학의 특성을 확실하게 보여 주는 내용은 많지 않았다는 등의 아쉬운 점이 있었다.

## 2. 결론 및 제언

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 대학 사명과 대학 헌장 등에 대한 구성원의 교육을 강조하여야 한다. 대학 사명과 대학 헌장 등의 내용은 조직을 이끄는 문화나 이념과 강한 연관성을 가지고 있기 때문에 구성원들에게 정체성을 부여하는 대학 사명과 대학 헌장(Altioka, 2011; Lipton, 1996; Strong, 1997)에 대해 더 정확하게 인식하고 있을수록 구성원들이 명확한 목적

의식과 조직에 대해 강한 귀속감을 가지고 본인이 맡은 업무에 최선을 다할 수 있다(Peeke, 1994).

둘째, 전문 행정직원 집단의 양성을 강화해야 한다.

교직원과 당정 및 일반 행정직원 모두 대부분 이중 신분의 혼란한 상태로 업무에 임하는 현상으로부터 출발해 보면, 사실 중국의 대학 탈행정화 정책은 앞으로 대학의 행정 관리 면에서 행정을 약화하거나 취소하는 것에 집중할 것이 아니라, 오히려 학교의 행정을 강화하고 전문 행정직원의 양을 늘리면서 그들에 대한 교육을 통하여 전문적 역량을 신장해야 한다고 본다. 그렇게 되면 교직원들도 편안한 마음가짐으로 충분한 시간과 노력을 투자하여 좋은 학술 성과를 이룰 수 있을 것이고, 그에 따라 전 사회에 끼치는 이익이 더 커질 것으로 예상된다.

그리고 학자 개인에게 많은 권한이 이양되어 그로 하여금 행정 관리인이 되도록 하는 것은 탈 행정화에 도움이 되는 것이 아니라 또 다른 의미의 대학 행정화 경향을 만들어 가는 것이다. 대학교수들은 집단적으로 교육과 학술평가 등의 면에서 비교적 합리적인 의사결정을 내리지만, 교수 개인이나 단과대학일 경우에는 본인들에게 더 도움이 되는 의사결정을 하는 것에 집중하기 때문에 대학교수가 조직의 관리와 관련된 의사결정을 할 때 낮은 효율과 교육의 질을 초래할 수 있다 (Brown Jr, 2011).

따라서 연구자는 중국의 대학 거버넌스 현대화를 위한 탈 행정화 개혁을 계속하여 진행함에 있어서도 이 점을 유의하여야 한다고 생각한다. 蔡元培 등의 학자들이 제안하였던 것처럼 ‘교수가 대학을 운영’하는 방식은 더 이상 오늘날의 중국 대학에 적합하지 않다는 것을 모든 대학 구성인들이 인식해야 한다. 대학 거버넌스 현대화를 위한 과정에서 일부 학자들에게 관리 권한을 많이 전이하는 것은 결코 좋은 접근 방법이 아니라 오히려 낮은 효율 및 낮은 교육의 질을 초래할 수 있다는 점을 다시 한 번 강조하고 싶다.

셋째, 중국의 국정에 부합하는 탈 행정화의 길을 모색해야 한다. 다른 나라의 좋은 경험을 학습하는 것도 좋지만, 일단은 중국의 실정에

부합하는 거버넌스를 추구하고 이를 위한, 이에 적합한 탈 행정화를 실행하여야만 한다고 생각한다. 시진핑 주석은 2014년 5월 4일 베이징대를 방문한 자리에서 중국의 특성과 세계 표준의 관계에 대해 명확히 설명했다. 그는 중국에서 세계적 수준의 대학을 운영하려면 중국적 특성이 있어야 한다고 지적했다.

“개성 없이 남을 따르고 타인을 본받아 성공적인 대학을 운영하는 것은 불가능합니다. 여기에서 우리는 ‘더 국가적일수록 더 세계적이 된다’는 말을 사용할 수 있습니다. 제2의 하버드, 옥스퍼드, 스탠퍼드, 매사추세츠공과대학, 케임브리지에는 제1의 북경대학, 칭화대학, 저장대학, 푸단대학, 남대학, 기타 유명한 중국 기관들이 들어서게 될 것입니다. 우리는 학교와 대학을 운영하는 데 있어 세계의 선진적인 경험을 진지하게 흡수해야 하지만, 또한 중국의 교육법을 따르면서 대학을 운영해야 합니다.”

따라서 각급 대학들은 중국의 역사적 사명감과 시대적 책임을 짊어지고, 중국에 뿌리내려 중국적 특색을 지닌 사회주의 대학들을 운영하고, 중국인들의 의지를 반영하며, 중국의 발전과 진보, 시대적 요건을 충족시키기 위해 노력해야 한다. 고등교육의 근본 과제이자 고등교육의 현대화 방향은 중국 특유의 사회주의의 계승이다.

역사적 배경과 현실적 환경의 요구로부터 출발하여 생각해 보면 중국의 대학 탈 행정화 정책이 이상적인 방향에서 외부의 탈 행정화와 내부의 탈 행정화 두 가지 방향에서 큰 성과를 이루는 것은 10년의 노력만으로는 어렵도 없다는 것을 알 수 있다. 지금까지는 대체로 정부의 의도에 따라 일부 대학은 능동적으로, 일부 대학은 수동적으로 대응해 왔다는 것을 알 수 있다. 현시점에서 국가가 대학에게 완전한 자유를 주어 당정의 힘을 대학에서 완전히 제거하는 이상적인 외부 탈 행정화는 불가능하다. 다만 정부는 최대한 당정과 일반 행정이 조화를 이루어

대학의 의사결정 효율성과 과학성을 추구하는 방향으로 노력하고, 대학은 내부에서 전문적인 행정 인원의 역할을 강화하는 방향으로 노력하는 것이 도움이 될 것 같다. 또한 정부가 지니는 전략적 위치와 정보 수집 부분에서의 강력한 장점(骆聘三, 2021)들을 충분히 활용하는 것이 좋을 것이다. 대학의 거버넌스에서도 불필요한 신경전을 불식하여 리더격의 관리자 집단에서부터 힘을 합치는 것이 중국 특유의 사회주의의 현실에 부합하는 가장 스마트한 방법이라고 생각한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 한국어 문헌

- 김광수. (2017). 중국의 법치교육과 행정법. **행정법연구**, 48, 211-242.
- 김동하. (2011). 중국 행정 공문의 역할과 기능에 관한 연구. **한중사회과학연구**, 9(3), 61-88.
- 김종미. (1999). 중국 행정의 특징에 관한 소고. **한국사회와 행정연구**, 10(1), 245-259.
- 김창근. (1990). 교육정책 집행에 영향을 미치는 요인. **교육학 연구**, 28(2), 37-49.
- 김필동. (2010). 일본 국립대학 법인화 과정에 관한 연구: 이해관계자 간의 역학관계를 중심으로. **사회와역사**, 87, 265-309.
- 나정. (2014). 유아무상교육 · 보육정책 분석: Cooper 등의 다차원정책분석모형을 활용하여. **유아교육학논집**, 18(1), 49-71.
- 송지광, 한상연. (2005). 한국 대학의 거버넌스 체계 개선방향. **교육행정학연구**, 23(3), 353-378.
- 신현석. (2013). 대학정책 거버넌스의 혁신: 쟁점 분석과 대안의 탐색. **한국교육학연구**, 19(1), 165-198.
- 양성관. (2009). 대학입학사정관제의 특징 및 개선방안 분석-Cooper 등의 4 차원 정책분석모형을 사용하여. **교육정치학연구**, 16(3), 125-148.
- 이경호. (2010). 방과후학교 정책분석 및 발전방향 탐색: Cooper 의 4 차원 정책분석 모형을 사용하여. **열린교육연구**, 18(2), 173-195.
- 이대회. (1998). 20 세기 중국 행정의 특징. **한국사회와 행정연구**, 9(2), 41-59.
- 전영국. (2017). 질적 연구에서 사용되는 면담 및 심층면담에 관한 비

- 교 고찰. **열린교육연구**, 25(1), 147-168.
- 정훈. (2010). Cooper 등의 교육정책분석 이론 및 모형에 관한 연구. **국가정책연구**, 24(4), 147-165.
- 조영하. (2011). 우리나라 대학의 사회적 연대 수준 탐색-고등교육 이해관계자들의 인식을 중심으로. **교육정치학연구**, 18(2), 279-308.
- 주철안, 석혜정. (2013). 수석교사제 정책분석을 통한 합리적 운영방안 탐색-Cooper 의 4 차원 정책분석모형을 사용하여. **교육사상연구**, 27(2), 159-189.
- 최현락, 장덕호. (2018). 현행 학교 문화예술교육 정책의 맥락에 관한 탐색 연구: Cooper 등의 4 차원 정책분석 모형 적용. **디지털융복합연구**, 16(11), 57-67.

## 2. 중국어 문헌

- 别敦荣, 冯昭昭. (2011). 论大学权力结构改革—关于“去行政化”的思考. **清华大学教育研究**, 6, 22-27.
- 陈梦然. (2015). 高校管理去行政化呼唤大学校长职业化. **教育科学文摘**, 34(1), 41-42.
- 蔡文伯, 杨瑞旭. (2008). 我国现代大学治理 30 年来的回溯与反思. **石河子大学学报: 哲学社会科学版**, 22(5), 12-15.
- 顾海良. (2010). 完善内部治理结构 建设现代大学制度. **中国高等教育**, 15, 18-20.
- 顾明远. (1998). **中国教育大辞典**. 上海: 上海教育出版社.
- 龚怡祖. (2010). 大学治理结构: 建立大学变化中的力量平衡—从理论思考到政策行动. **高等教育研究**, 12.
- 黄达人. (2009). 探索适合中国大学长远发展的管理制度. **中国高等教育**, 5, 29-31.



- 李福华. (2007). 利益相关者理论与大学管理体制创新. *教育研究*, 28(7), 36-39.
- 李江源, & 巫春华. (2000). 高等学校行政化略论. *高教探索*, (1), 41-45.
- 罗显华. (2003). 论理顺党政关系. *探索*, 4, 19-22.
- 刘雨辰, 武红霞. (2013). 内涵发展视野下我国大学治理的创新. *广州大学学报: 社会科学版*, 12(4), 62-67.
- 任增元. (2012). 权力制约, 资源依赖与公共选择: 大学自治悖论的实践逻辑. *清华大学教育研究*, 6, 111-118.
- 史静寰. (2014). 现代大学制度建设需要“根”“魂”及“骨架.” *中国高教研究*, 4, 1-6.
- 王荣庆. (2014). 高校去行政化改革的思考. *苏州大学学报: 哲学社会科学版*, (6), 121-126.
- 吴冰. (2001). 中国公文历史沿革初探. *福州大学学报: 哲学社会科学版*, 15(1), 106-110.
- 巫春华. (2005). 高等学校非行政化: 国际经验与对策. *高等教育研究*, 26(8), 23-27.
- 许崇德. (2009). 人民代表大会制度与“三权分立”制度有根本区别. *理论导报*, 2.
- 谢敏, 郑哲. (2005). 大学治理六要素模型. *浙江万里学院学报*, 18(4), 138-140.
- 杨玉圣(2010). 大学“去行政化”论纲—论大学问题及其治理 (之一). *社会科学论坛*, (7), 69-82.
- 尹者金. (2018). 大学治理中的“行政”与“行政化”辨析. *扬州大学学报 (高教研究版)*, 6.
- 周光礼. (2005). 重构高校治理结构: 协调行政权力与学术权力. *中国高等教育*, (19), 8-9.
- 钟秉林. (2010). 关于大学“去行政化”几个重要问题的探析. *中国高等教育*, 9, 4-7.
- 钟艳君. (2010). 试论如何从立法层面保障大学去行政化的实现. *第二届全*

国农林院校教育科学类研究生学术论坛论文集.

张德祥. (2016). 1949 年以来中国大学治理的历史变迁—基于政策变革的思考. *中国高教研究*, 2, 29-36.

张浩. (2019). 中国大学内部治理结构研究综述. *内蒙古师范大学学报: 教育科学版*, 3, 9-13.

### 3. 영어 문헌

Altbach, P. G. (1999). The logic of mass higher education. *Tertiary Education & Management*, 5(2), 107-124.

World Bank. (1992). *Governance and Development*. The World Bank.

Boyd, W. L., Crowson, R. L., & Mawhinney, H. M. (2015). *The Politics Of Education And The New Institutionalism: Reinventing the American school*. Routledge.

Brown Jr, W. O. (2001). Faculty participation in university governance and the effects on university performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 44(2), 129-143.

Bryman, A. (2007). The research question in social research: what is its role?. *International journal of social research methodology*, 10(1), 5-20.

Carnegie, G. D., & Tuck, J. (2010). Understanding the ABC of university governance. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 431-441.

Charmaz, K. (2002). Stories and silences: Disclosures and self in chronic illness. *Qualitative Inquiry*, 8(3), 302-328.

- Christensen, T. (2011). University governance reforms: Potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62(4), 503-517.
- Cibulka, J. G. (1994). 7. Policy analysis and the study of the politics of education. *Journal of Education Policy*, 9(5), 105-125.
- Cibulka, J. G. (1999). Ideological lenses for interpreting political and economic changes affecting schooling. *Handbook of Research on Educational Administration*, 2, 163-182.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System*. University of California Press.
- Clark, B. R. (2004). Delineating the character of the entrepreneurial university. *Higher Education Policy*, 17(4), 355-370.
- Coccia, M. (2009). Bureaucratization in public research institutions. *Minerva*, 47(1), 31-50.
- Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Randall, E. V. (2004). *Better Policies, Better Schools: Theories and Applications*. Pearson College Division.
- Dill, D. D., & Helm, K. P. (1988). Faculty participation in strategic policy making. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, 4, 317-355.
- Emmel, N. (2013). *Sampling And Choosing Cases In Qualitative Research: A Realist Approach*. Sage.
- English, F. W. (1994). *Theory In Educational Administration*. Harpercollins College Division.
- Engwall, L. (2007). Universities, the state and the market: Changing patterns of university governance in Sweden and beyond. *Higher Education Management and Policy*,

19(3), 1-18.

- Gayle, D. J., Tewarie, B., & White Jr, A. Q. (2011). Governance in the Twenty-first-century university: Approaches to effective leadership and strategic management: *ASHE-ERIC Higher Education Report* (Vol. 14). John Wiley & Sons.
- Gu, J., Feng, S., & Huang, F. (2020). How do Chinese faculty members and administrative staff participate in governance arrangements? *Studies in Higher Education*, 45(10), 2082-2091.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Heclo, H. (2010). *Modern Social Politics In Britain And Sweden*. ECPR press.
- Horowitz Gassol, J. (2007). The effect of university culture and stakeholders' perceptions on university-business linking activities. *The Journal of Technology Transfer*, 32(5), 489-507.
- Jung, D.-Y., & Shiwakoti, R. (2017). Special Education Policy in Nepal: A Critical Review from Policy Theory. *Journal of Educational Innovation Research*, 27(4), 219-240.
- Katz, M. B. (1975). *Class, Bureaucracy, and Schools* (expanded edition). New York: Praeger.
- Kerr, C., & Kerr, C. (2001a). *The Uses of The University* (Vol. 29). Harvard University Press.
- Kerr, C., & Kerr, C. (2001b). *The Uses of The University* (Vol. 29). Harvard University Press.
- Kvale, S. (1996). The 1,000-page question. *Qualitative*

*inquiry*, 2(3), 275-284.

- Larsen, I. M., Maassen, P., & Stensaker, B. (2009). Four basic dilemmas in university governance reform. *Higher Education Management and Policy*, 21(3), 1-18.
- Liu, W., & Yan, W. (2019). The internal governance model in Chinese universities: An international comparative analysis. *Journal of Applied Research in Higher Education*. 11(3), 428-438.
- Liu, X. (2017). The governance in the development of public universities in China. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 39(3), 266-281.
- Mainardes, E. W., Alves, H., & Raposo, M. (2010). An exploratory research on the stakeholders of a university. *Journal of Management and Strategy*, 1(1), 76.
- Malterud, K., Siersma, V. D., & Guassora, A. D. (2016). Sample size in qualitative interview studies: Guided by information power. *Qualitative Health Research*, 26(13), 1753-1760.
- Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The enterprise university: Power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge University Press.
- Mazzoni, T. L. (1994). State policy-making and school reform: influences and influentials. *Journal of Education Policy*, 9(5), 53-73.
- Meyer, L. H. (2007). Collegial participation in university governance: A case study of institutional change. *Studies in Higher Education*, 32(2), 225-235.
- Morgan, G. (1997). *Images of organization*. Thousands Oaks, Cal.: Sage Publications.

- Morse, J. M. (2000). Determining sample size. *Qualitative health research, 10*(1), 3-5.
- Neighborhood, O. G. (1995). *The Report of The Commission On. Global Governance.*
- Nakamura, R. T., & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation.* St. Martin's Press New York.
- Neuman, W. L., & Robson, K. (2014). *Basics of Social Research.* Pearson Canada Toronto.
- Neustadt, R. E., & Ernest, R. (1986). May, *Thinking in Time: The Uses of Decision-Makers.* New York: Free Press.
- Owen, G. T. (2014). Qualitative methods in higher education policy analysis: Using interviews and document analysis. *The Qualitative Report, 19*(26), 1.
- Peters, B. G. (2019). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism.* Edward Elgar Publishing.
- Randall, E. V., Cooper, B. S., & Hite, S. J. (1999). Understanding the politics of research in education. *Educational Policy, 13*(1), 7-22.
- Redman, E. (1973). *The Dance of Legislation: An Insider's Account of The Working of The United States Senate.* Seattle, WA: University of Washington Press.
- Rosenau, J. N. (2009). Governance in the twenty-first century. *In Palgrave Advances in Global Governance.* Springer.
- Rosenau, J. N. (2009). *Governance in the twenty-first century.* *In Palgrave Advances in Global Governance.* Palgrave Macmillan, London.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.*

Westview press.

Scheurich, J. J. (1994a). Policy archaeology: A new policy studies methodology. *Journal of Education Policy*, 9(4), 297-316.

Scheurich, J. J. (1994b). Policy archaeology: A new policy studies methodology. *Journal of Education Policy*, 9(4), 297-316.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations* (Vol. 2). Sage Thousand Oaks, CA.

Seidman, I. (2006). *Interviewing as Qualitative Research: A Guide For Researchers in Education and The Social Sciences*. Teachers college press.

Shin, J. C. (2011). South Korea: Decentralized centralization-fading shared governance and rising managerialism. In W. Locke, W.K. Cummings, & D. Fisher (Ed s.), *In Changing governance and management in higher education* (pp. 231-342). Springer.

(2015). The academic profession and its changing environments. In U. Teichler & W.K. Cummings (Eds.), *Forming, recruiting and managing the academic profession* (The changing academy - The changing academic profession in international comparative perspective, Vol. 14, pp. 11-21). Springer.

\_\_\_\_\_ (2018). Introduction: Incorporation of national universities as governance reforms. In J. C. Shin (Ed.), *Higher Education Governance in East Asia: Transformations under Neoliberalism* (pp. 1-17). Springer.

Sim, J., Saunders, B., Waterfield, J., & Kingstone, T. (2018). Can

- sample size in qualitative research be determined a priori? *International Journal of Social Research Methodology*, 21(5), 619-634.
- Sroufe, G. E. (2003). Politics of education at the federal level. *In The Study Of Educational Politics* (pp. 89-102). Routledge.
- Stone, D. A. (1988a). *Policy Paradox and Political Reason*. Scott Foresman & Company.
- Stone, D. A. (1988b). *Policy Paradox and Political Reason*. Scott Foresman & Company.
- Trakman, L. (2008). Modelling university governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1-2), 63-83.
- Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf.
- Waugh Jr, W. L. (2000). Conflicting Values and Cultures: The Managerial Threat to. *Democracy and the Academy*, 3. Nova Science Publishers
- Waugh Jr, W. L. (2003). Issues in university governance: More “professional” and less academic. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 585(1), 84-96.
- Williams, D., Gore, W., Broches, C., & Lostoski, C. (1987). One faculty’s perceptions of its governance role. *The Journal of Higher Education*, 58(6), 629-657.
- Young, M. D. (1999). Multifocal educational policy research: Toward a method for enhancing traditional educational policy studies. *American Educational Research Journal*,



36(4), 677-714.

## <부 록> 면담 질문지

한국어	中文
Q1:A 대학의 사명 선언문(미션)은 무엇 입니까?	Q1:A大学的大学使命宣言是什么?
Q2:A 대학에 헌장이 제정된 것은 언제 입니까? A대학의 헌장의 어떤 내용이 A대학 이 탈 행정 탐구를 수행하는 데 도움이 된다고 생각하십니까?	Q2: A大学是什么时候制定大学章程的? 您觉得它的哪些内容有助于A大学开展 去行政化探索?
Q3:A대학에서 일반적으로 어떤 종류의 일을 많이 처리하고 있나요? 1에서 10까지의 척도로 볼 때, 현재 의 일에 얼마나 만족하십니까? 왜 그렇게 생각하십니까?	Q3:您在A大学一般需要着手处理哪些工作 比较多? 如果用1~10打分的话, 您对目前工作的 满意度是多少? 为什么会有这种感觉?
Q4:만약 당신이 새로운 수업을 신청하고 싶다면, A 대학의 행정직원은 보통 당신 에게 이 요청에 대해 어떻게 하라고 요청 할 것인가? 특정한 원칙의 틀이 있을까요? 신청 과정에서 직면하는 문제점은 무엇이고, 이에 대해 당신은 어떻게 해결 하였습니까?	Q4:如果你想要申请一个新的课程时, 针对 这个要求, A大学相关行政工作人员一般都 会要求你做哪些方面的工作? 会有具体的原则框架吗? 在其申请过程中面临的问题是什么, 您又是如何解决这些问题的?

Q4: 만약 교사가 새로운 연구프로그램을 신청하고 싶다면, A 대학의 행정직원은 보통 교사의 이와 같은 요청에 대해 어떤 요구를 하나요?

특정한 원칙의 틀이 있을까요?

신청 과정에서 직면하는 문제점은 무엇이고, 이에 대해 당신은 어떻게 해결 하였습니다니까?

Q6: 1에서 10까지의 척도로, A 대학의 교육 담당자들이 스스로 강좌를 제공하고 연구 주제를 선택하는 것에 있어서 얼마나 학업 자율성을 즐긴다고 생각하나요?

당신은 왜 그렇게 느끼나요?

Q7: A 대학의 대학학술위원회와 단과대학교수위원회가 어떻게 구성되어 운영되고 있는지 알고 계십니까?

당신은 대학 내에서 비슷한 학문적 의사결정 회의에 참가한 적이 있나요?

한 번도 참가한적 없다면, 이유는 무엇이라고 생각하나요?

Q8: A 대학 내부 행정 문화와 학문 문화의 차이와 관계를 어떻게 보십니까?

당신은 왜 이렇게 느끼나요?

Q9: A 대학 내에는 다양한 이익집단이 자

Q5:如果你想要申请一个新的科研项目时,针对这个要求, A大学相关行政工作人员一般都会要求你做哪些方面的工作?

会有具体的原则框架吗?

在其申请过程中面临的问题是什么,您又是如何解决这些问题的?

Q6: 如果用1~10打分的话,您认为A大学的学术人员在自主开设课程和选择研究课题等方面享有多大程度的学术自主权?

为什么会有这种感觉?

Q7:您知道A大学的校级学术委员会和院级教授委员会是怎么组织运行的吗?

您有参与过类似的校内学术性决策会议吗?

如果没有参与过,您觉得是为什么?

Q8:您如何看待A大学里的行政文化与学术文化之间的差异和关系?

为什么会有这种感觉?

Q9:A大学内部有建立不同利益群体能够表

신들의 요구를 표현하고 내부 거버넌스 达诉求 `参与治理的沟通交流平台吗?  
에 참여할 수 있는 커뮤니케이션 플랫폼 效果如何?  
이 구축되어 있나요?  
얼마나 효과적인가요?

Q10:당신의 실무 경험으로 볼 때, 대학 행정의 특수성이 어떤 면에서 가장 잘 반영되어 있다고 생각하십니까? Q10:从你的实际经验出发, 您觉得大学的行政管理特殊性在哪些方面有很好的体现?  
대학 행정의 이념과 가치를 어떻게 보십니까? 您是如何看待大学行政的理念和价值所在?

Q11:중국 탈행정 정책의 가장 큰 기여와 한계는 무엇이라고 생각하나요? Q11:您认为去行政化政策最大的贡献和局限是什么?  
당신은 왜 그렇게 느끼나요? 为什么会有这种感觉?  
만약 당신이 중국 대학들이 적극적으로 탈 행정화를 모색할 수 있도록 비판 如果让您为高校积极开展去行政化探索提供一些批判性和建设性意见的话, 会是哪些方面?  
적이고 건설적인 의견을 제공한다면 어떤 부분일까요?

---

## Abstract

# Analysis of China's university de-administration policy and changes in university governance

Chengshi Li

Major Advisor: Shin, Jung Cheol, Ph.D.

Educational Administration

Department of Education

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to derive implications for China's policy of de-administration of universities in the future by analyzing the complex educational policy of de-administration of universities from a more comprehensive and diverse perspective in the context of socialist China. The research problems of this study are as follows. First, what are the values and beliefs that induce the pursuit of improvement and

change included in the Chinese university de-administration policy? Second, the policy of de-administration of Chinese universities was selected and formed in the context of what political and historical systems? Third, what are the perceptions of key stakeholders within Chinese universities on the content and implementation of the Chinese university de-administration policy? Fourth, how is the policy of de-administration of Chinese universities implemented and evaluated? Accordingly, this study analyzed the Chinese university de-administration policy in normative, structural, constructive, and technical aspects using the four-dimensional policy analysis model of Cooper, Fusarelli, and Randall (2004) as a conceptual analysis framework. The analysis results of this study are as follows.

First, at the normative level, it can be seen that China has designed numerous institutional mechanisms for the smooth progress of the university de-administration policy by issuing official letters of the forced-decision-opinion-opinion type at state agencies. All official documents include 'cancellation of the school administrative grade and administrative management model in project unit reform', and specifically, the language used shows that the transition from 'cancellation of the administrative management model' to 'promote de-administration'. It also repeatedly mentions "cancel the school administration grade and administration management model in business unit reform", emphasizing de-administration in external governance, and gradually emphasizing and encouraging de-administration in universities.

In addition, "building a new relationship between government, school, and society", "simplifying government functions, transferring government rights", "reforming the administrative review system, and reducing micro-management" are all products of the global higher education trend, which has faced challenges. In addition, China's de-administration policy is aimed at modernizing the university governance system and governance capabilities, as shown by Chinese

government official documents such as 'Complementing the university governance structure and modern university system', 'Complementing internal academic governance', etc.

Second, as a result of examining the selection and formation of China's de-administration policy in terms of structure, 1) From the establishment of New China to the pre-reform and opening (1949-1977), the Communist Party of China imitated the Soviet Union and implemented a planned economic system. In other words, in China in the era of planned economy, the party and the government regarded universities as an extension of government agencies, that is, government departments, and implemented centralized management. In addition, the management inside the university was in the form of 'ordering above and executing below' according to the government's method. Externally, the autonomy of the establishment of universities was very limited, and internally, academic power did not function properly. 2) After the reform and opening (1977-2009), the existing external and internal administration phenomenon improved a lot due to the influence of the new market economy system, but due to the inertia of the system, the 'administration' phenomenon of various universities before the reform and opening remained different. In other words, government-related departments are still used to managing universities in the logic and manner of administrative management, and universities are still used to designing internal organizations in the administrative manner of the government. As a result, the phenomenon of external administration and internal administration of universities reached its peak socially, and thanks to the competence of the entire society, the policy of de-administration of universities could be approved and implemented at the national level.

Third, as a result of analyzing how the core stakeholders of Chinese university internal governance perceive the Chinese university de-administration policy, it was found that academic decision-making,

such as applying for new classes or research at universities in socialist China, is still limited by the government. In other words, in terms of administrative interference in education and research, teachers mentioned that it was difficult to apply for a new required subject while the school talent training program was already in place. However, it can be seen that there are relatively not many restrictions on faculty members in conducting their own research. In addition, within the university, leadership managers, some experienced faculty and administrative staff were accurately aware of their university's charter, internal decision-making, and de-administration policies. On the other hand, most faculty and administrative staff found that they lacked understanding of their university's charter, internal decision-making, and de-administration policies.

Fourth, as a result of the technical analysis, the government began to emphasize the abolition of the existing administrative trend in human resource training institutions such as science research institutes and schools at the overall level from 2010. Furthermore, each type of school sought policies to establish and support management systems suitable for their characteristics, overcome administrative trends, and abolish existing administrative positions and administrative management models, prescribing charters by law, and managing schools accordingly. In doing so, most universities were encouraged to establish guidelines suitable for the situation of their schools, starting with universities of '211 process'. In conclusion, it can be said that the role of the government was relatively positive.

Based on the above analysis results, this study derived policy recommendations for the policy of de-administration of Chinese universities.

**Key words:** University de-administration, university administration, Cooper's four-dimensional policy analysis model, university governance, China