

大學行政에 대한 行政學徒의 關心

—존 J. 코슨著 大學의 統治*—

金 晚 基

‘教育은 近代化의 門을 여는 열쇠이다’란 말은 이제 生疎한 말이 아니다. 그렇다고 하여 教育만이 近代化를 擔게 하는 唯一한 힘이라는 말은 勿論 아니다. 그러나 近代化의 成敗如否나 終極의 成否는 그 主體인 人間自體에 달려 있음을 생각할 때 教育의 重要性은 결코 過少評價할 수 없을 것이다. 특히 오늘날 어떠한 新生國도 人格, 知能 및 높은 道德의 資質을 갖는 艾리뜨없이는 스스로를 近代化시킬 수 없을 뿐만 아니라 또한 自由民主의 國家가 될 수 없음에 비추어⁽¹⁾ 이들 艾리뜨의 排出手段으로서의 大學教育의 重要性은 여기서 새삼 強調할 必要도 없겠다.

그럼에도 不拘하고 우리의 경우 오늘날까지 大學教育의 問題에 關하여는 他分野에 比하여 研究된 바가 極히 적다. 勿論 大學의 理念이라든지 大學教育의 使命이라든지 하는 所謂 “高邁의” 論議들은 때때로 高位大學人들間에 있어 온 바이지만, 大學行政과 같은 實際의 問題가 教育學者들이나 行政學者들의 關心對象이 된 예는 매우 찾아보기 힘들다.⁽²⁾ 即 教育學者들은 그들의 關心을 대체로 初中等教育의 分野에 그것도 行政面보다는 教育內容面에 두어왔던 것이며, 行政學者들 역시 하나의 行政現象으로서의 大學行政에 關한 研究의 必要性을 切實히 느끼지 못하여 왔던 것이다.

○와 같이 大學行政에 關한 分野가 研究의 不毛地帶를 이루어 온 點은 行政學分野에 있어서 가장 앞섰던 美國의 경우도 그 例外일 수가 없었다.⁽³⁾

그러나 美國의 경우 1950年代末에 이르러 大學行政의 問題를 包含하는 大學教育의 實際的인 諸部門에 대한 研究의 必要性이 認識되어 카네기財團의 財政的 支援下에 教育政策 및

* 原題는 *Governance of Colleges and Universities* (New York, McGraw-Hill Co., pp. 209)

(1) 李漢彬, *社會變動과 行政*, 서울, 博英社, 1968, p. 250. 및 Edward Shils, *Political Development in the New States*, Hague, Mouton & Co. 1962, p. 86. 參照.

(2) 最近 이와 같은 問題에 對한 關心이 차츰 높아지고 있으나 그 例로서 1966~1967에 걸쳐 USOM의 財政的 支援下에 全國 98個 大學을 對象으로 實施된 大學實態調査(① 大學의 施設·財政·行政問題는 財團法人 韓國產業技術開發本部에 ② 教授·教育課程·學生指導問題는 中央教育研究所에 各各 關聯되었음) 및 1968年 9월에 開催되었던 行政改革調査委員會와 文教部 共同主催의 “아시아地域의 國家發展을 爲한 高等教育의 役割”에 관한 세미나 등을 들 수 있다.

(3) 카네기財團의 James A. Perkins는 “大學——忘却된 研究分野”란 題下에 PAR 20號 1卷(Winter 1960)에 실린 大學行政 特輯記事의 序文을 쓰고 있다.

教育機構에 관한 決定作成 參與者들을 위한 有用한 諸般資料 및 建議案의 模索을 위한 研究가 이루어진 바 있다. 여기서 紹介하는 책 大學의 統治는 그 研究서리스中的 1卷으로서⁽⁴⁾ 이는 公共行政의 性格을 企業行政等 他部門의 行政과 比較·糾明해 냄으로서 行政學者들 間에 널리 알려진 John J. Corson 에 依하여 大學行政人 및 行政學徒들 위하여 1960年度에 執筆된 것이다.

이 책은 8章으로 나누어 主로 大學內行政의 問題를 다루고 있는데⁽⁵⁾, 1章에서는 大學行政의 性格, 2章에서는 行政組織으로서의 大學組織의 特性, 3章에서는 總長 및 理事陣의 役割, 4章에서는 學長 및 學科長의 役割, 5章에서는 教授陣의 行政의 役割, 6章에서는 行政過程面에 있어서의 特異點, 7章에서는 大學行政의 生態, 8章에서는 大學行政에 影響을 미치는 機關性格 및 리더쉽 등을 각각 다루고 있는데, 全篇을 通하여 著者는 大學이라는 機關을 그 機能面과 行政環境面에 重點을 두고 把握하려고 하였으며 또한 決定作成上의 特性을 다른 分野의 行政에 있어서의 그것과 比較·討檢하려고 한 點 등이 이 책의 特色이라고 볼 수 있다. 이제 筆者는 行政學徒의 立場에서 책의 內容中 몇가지만 추려서 吟味해 보고자 한다.

大學組織의 特性

우선 著者는 하나의 統治體로서의 大學의 性格을 論하고 있는데, 大學을 다른 機關——例컨대 政府機關, 企業組織 等——과 比較해 볼 때 特히 다음과 같은 세가지의 特性을 지닌다고 한다.

첫째, 大學이 지니는 目的(機能)의 多樣性⁽⁶⁾이다. 卽 大學은 學生들을 가르치고, 研究를

(4) 本研究 서리스로서 本書 以外에 다음의 書籍들이 出版되었다. Graduate Education in the United States (Berelson), The Open Door College: A Case Study (Clark), The Overseas American (Cleveland), The American High School Today (Conant), Autonomy of Public Colleges (Glenny), The Technical Institute in America (Henninger), The Junior College: Progress and Prospect (Medsier), The Education of American Businessman (Pierson).

(5) 大學行政의 問題는 便宜上 國家의 對大學政策에 관한 問題와 大學內 行政의 問題라는 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 朴東緒, “大學行政의 問題點,” 大學新聞 722號(1968. 9. 23), p. 4 參照.

(6) 大學의 目的의 機能에 關하여는 金鍾喆外, 大學教育內容에 關한 綜合的 研究——大學教授資質向上에 關한 研究——(前揭 USOM 研究프로젝트 報告書), 中央教育研究所, 1967. pp. 13-17 參照. 李漢彬教授는 大學의 機能으로서 一般의인 分類範疇인 ① 教授 ② 研究 ③ 社會奉仕의 세 機能 以外에 訓練(training) 機能을 教授機能으로부터 별도로 독립시켜 취급함으로서 네가지로 分類하고 있다. (Hahn-Een Lee, “University Planning for National Development and Modernization,” 前揭 國際高等教育세미나主題論文, mimeo., pp. 1~5 參照). 또한 Burton D. Friedman은 特히 發展國家에 있어서 期待되는 大學의 役割을 ① 國家教育體系에 대한 하나의 成功的인 形態 및 氣風을 樹立하고 維持하며 ② 繼續的이며 當面한 社會問題의 解決方案을 研究하며 ③ 繁榮된 未來를 創造할 科學技術分野의 中樞的 人材를 養成하며 ④ 보다 幸福한 未來를 위한 國民의 리더쉽을 提供할 文化의 人材를 養成하는 것 등으로 說明하고 있다. (Burton D. Friedman, “Needed; A National Policy Toward Universities of the Underdeveloped World,” PAR Vol. XXVIII No. 1 (Jan/Feb 1968), p. 42 參照).

遂行하고, 學生들의 性格 및 價値觀의 形成에 이바지 하고 심지어는 運動競技까지도 開催하는 등 그 機能이 多様하다는 것이다. 둘째, 組織의 分散性이다. 이는 典型的인 企業體나 政府機關에 比하여 그 組織의 密着度가 弱하다는 것이다. 하나의 綜合大學이 多數의 單科大學, 大醫院, 附屬機關 및 學科들로서 構成되어 있음은 이러한 性格을 더욱 길게 한다. 셋째, 決定作成의 分散性이다. 即, 大學의 運營을 위하여는 늘 數많은 決定作成——例컨대 敎科課程에 관한 問題, 圖書問題, 研究題마의 選定問題, 報酬支拂問題 等——이 이루어져야 하는데 이와 같은 여러가지 形態의 決定作成을 위한 實質의이며 獨立된 權限이 理事陣이나 總長의 權限을 넘어 敎授, 學科長, 學長 및 其他 行政人들에게 分割된다는 것이다. 따라서 大學內의 決定作成을 効率化하기 위해서는 이러한 過程에 參與하는 數많은 大學人들의 精力, 이니셔티브 및 熱意를 表面化시키고 統合하는 方法을 밝혀냄이 緊要하다는 것이다.

總長 및 理事陣

다음에 著者は 汎機關的인 役員으로서 綜合大學에 있어서의 總長과 理事陣의 두 가지를 들어 論及하고 있다.

먼저 理事陣의 役割은 크게 세가지로서 첫째, 總長の 選定과 任命, 둘째, 大學基金과 財産의 獲得, 保管 및 管理에 對한 最終的인 責任, 셋째, 大學敎育內容에 대한 監督 및 承認, 그리고 敎育內容面에서 最高水準의 質을 確保케 하는 일, 넷째, 大學의 公共關係를 圓滑히 維持시키는 일 등을 들고 있으며, 또한 理事陣이 最大의 機能을 發揮토록 하기 위한 條件으로서 첫째, 敎授陣과 理事陣間의 意思疏通이 圓滑히 이루어져야 하며, 둘째, 理事陣의 責任限界를 明確히 規定해 놓아야 하며, 셋째, 理事陣이 變化하는 社會의 必要에 對處해 나가기 위한 敎育內容을 마련함에 있어서 敎授들을 如何이 도울 수 있으며 이를 위하여 理事陣이 擔當할 責任은 무엇인가 등을 들고 있다. 이에 비추어 우리나라의 各私立大學理事陣의 現實을 볼 때 이러한 論議는 한갓 當爲論的인 얘기로 밖에 안될 것 같으며 이의 改革이 時急하다고 본다.

다음 總長の 경우를 본다면 그는 廣範한 責任을 지고 있으면서도 實際의 役割은 制限된다고 보고 있다. 即 그의 役割은 敎育計劃問題, 敎授選定問題, 學生問題, 財政問題, 學校施設問題, 公共關係 및 同窓關係의 問題 等 넓은 範圍에 걸쳐 있으나 실제로는 主로 財政問題 및 同窓關係 等に 많은 時間을 쏟게 되는 實情이라 한다. 그리고 各 分野의 役割을 遂行해 감에 있어서 그는 여러 對立되는 勢力들——例컨대 敎授陣, 理事陣, 學生集團, 同窓等——의 反對에 부딪히게 되는 경우가 많은데 이 경우 그의 影響力의 程度는 이들 勢力을 어느 程度까지 다루어 나갈 수 있는나에 크게 달려 있다고 한다. 結局 總長の 役割을 論함에 있어

서 가장 核心的인 問題는 흔히 枝葉的인 問題에 더욱 關心을 지닌 各 學長, 學科長, 各 委員會 및 各 教授들의 意見을 汎大學校의 立場에서 調整할 수 있기 위하여 教育計劃이나 教授陣選定 等과 같은 機關全體의 主要目標과 관련되는 決定을 作成함에 있어서 얼마나 그의 影響력을 發揮할 수 있느냐 하는 문제와 이들 分野에 그의 影響력을 行使하기 위하여 그가 지녀야 할 퍼스낼리티 및 行政技術은 어떠한 것이어야 할 것인가를 糾明해내는 問題라고 보고 있다.

이에 關聯하여 우리가 總長の 任務를 한 組織體로서의 大學의 向上을 가져오게 하는 求心的(Centripetal)인 勢력과 그 反對의 作用을 하는 遠心的(Centrifugal) 勢力⁽⁷⁾과의 兩者를 相互補完의 作用을 하게끔 適切한 調和를 維持시키면서 結合시키는 일이라고 볼 때 著者は 核心을 指摘하고 있다고 볼 수 있겠다. 그러나 이러한 일은 말은 쉬워도 實際는 大端히 힘든 問題이다. 現實적으로 볼 때 決定作成過程에 있어서 各 勢力の 妥協의 結果로 이룩되는 決定은 實現되는 경우에도 完全한 成功을 가져오지 못하는 수가 많은 것이다.⁽⁸⁾

學長 및 學科長

著者は 學問의 役員으로서의 學長 및 學科長의 役割에 關하여 言及하고 있다. 이 중 學長의 경우를 보며 우리가 한마디로 “Dean”이라 하지만 여기에는 敎務處長, 學生處長, 女學生處長, 文理科大學의 學長, 各 專門分野別 大學의 學長, 各 大學院長 等 多樣한 種類의 Dean 이 있게 되며, 著者は 이들의 役割을 個別的으로 論하고 있는데 그 중에서 우리에게 特히 興味를 주는 것은 各 專門分野別 大學의 學長의 役割이다. 그들의 役割을 볼 때 一般 文理科大學의 學長과는 다른 特徵을 발견할 수 있다. 卽 이들의 경우에 있어서는 教授陣의 多數가 大體로 同一한 分野를 專攻하고 있는 경우가 많은데(例컨대 法學, 工學, 醫學 等) 이러한 점은 그 學長으로하여금 教育計劃, 教授選定 및 豫算 等 여러 部面에 걸쳐 보다 더 強力한 리더십을 발휘할 수 있게 만드는 教授陣의 緊密한 紐帶關係를 確保케 해 주지만⁽⁹⁾, 反面에 그의 役割은 外部社會로 부터의 諸般要求로 말미암아 더 複雜해지고 어려워지는 면이 있으니, 各種 諮問役割, 卒業生들의 職場斡旋을 위한 各 機關責任者들과의 接觸, 專門團體

(7) 教授陣의 力學은 大體로 大學當局에 대하여 求心的이라기 보다는 遠心的인 傾向이 많다. (Harlan Cleveland, The Dean's Dilemma: Leadership of Equals, PAR Vol. XX No. 1. Winter 1960, p. 42. 參照).

(8) Harold V. Dodds, "Some Thoughts on the University Presidency," PAR 前掲書 p. 11.

(9) 이 경우 專門分野別 大學의 學長이 當該部面에 대한 專門知識을 缺하는 경우에는 強力한 리더십 대신 흔히 各 教授들에 의한 低調한 集團의 리더십(collective leadership)이 擡頭할 可能性이 많다. (Hahn-Bee Lee, "The Graduate School of Public Administration, Seoul National University: A Case of Institution Building on the Foundation of a University Technical Assistance Contract," a paper prepared for presentation at the DAG Seminar of SEADAG and Asia Committee of CAG/ASPA, Airrie Hou e, Warrenton, Virginia, Sept. 7, 1968, mimeo., p. 11, 參照)

들과의 交涉 等 여러가지 일이 그들에게 賦課된다. 또한 그 機關이 成長하고 社會에 대한 보다 強力한 影響力을 行使하기 위하여는 이러한 外的 諸集團으로 부터의 強力한 支持가 必要하다는 것이다.⁽¹⁰⁾

機關性格 및 리더쉽

그러면 大學으로 하여금 自體의 目標을 持續的으로 追求할 수 있게끔 지탱해 주는 힘은 어디서 오는 것인가? 다시 말하면 各 單科大學 및 各學科間의 競爭 및 葛藤, 敎職員과 行政職員間의 摩擦, 同窓, 外部機關, 授惠機關 等으로 부터의 壓力의 渦中에서 大學의 統合(Integrity)을 保障하는 힘은 무엇인가? 끝으로 著者は 이와 같은 問題에 대하여 論及하고 있다.

‘統合’이라는 말에는 單純한 行政能率이나 運營의 經濟性以上の 깊은 뜻이 들어 있다. 이 말은 一致를 본 機關目標에의 계속적인 追求, 이들 目標의 達成을 위한 높은 業績水準의 維持 및 이들 目標達成을 위한 組織成員들의 精力과 關心의 集中 等을 뜻한다. 따라서 統合이란 組織의 論理나 手續·節次의 能率化로부터 온다기 보다는 組織의 共同目標 및 價値를 向하여 全體組織員들의 政策, 意思決定 및 忠誠心 等を 凝結 하는 그 어떤 힘으로 부터 온다는 것이다.

著者は 이 힘의 根源을 大學의 경우에 있어서는 주로 (1) 機關性格(Institutional Character)의 存在 및 機關으로 하여금 새로운 課題와 目標을 계속적으로 受容하게끔 만드는 創造的 리더쉽(Creative Leadership)의 存在라는 두가지로 보고 있다.

우선 機關性格이란 무엇을 뜻하는 것인가? 著者は Talcott Parsons의 理論을 빌려, 組織은 여러 ‘下部集團’과 그들의 ‘役割’이라는 用語——即 그 組織은 어떠한 下部組織들로서 構成되며 그들의 機能은 각각 무엇인가 하는——로서 表現될 수 있으며 또한 組織은 “文化—制度的” 觀點——, 即 그 組織의 價値는 어떤 것이며 그것은 어떻게 그 構造 및 機能에 反映되는가 하는——으로 부터 記述되고 分析될 수 있는데 이러한 것이 바로 機關性格을 뜻하는 것이라고 한다. 그리하여 이는 大學의 경우에 있어서 理事會, 總長, 各 學長, 各 學科長 및 敎授들의 機關化(institutionalize)된 價値體系를 意味하게 되며 따라서 이는 大學 内外로 부터의 壓力에 呼應하는 過程에 있어서 承認되어 온 投與의 複合體라는 것이다.

大學組織에 있어서의 機關性格의 位置는 否認할 수 없으리만큼 明白하다. 그러나 組織에 관한 또 하나의 分명한 事實은 특히 그것이 大規模組織인 경우 統治를爲한 決定作成을 不

(10) 이 점은 Milton Esman의 所謂 機關形成의 外的 變數(linkages)에 관한 理論과도 附合되는 것이라고 생각한다.

斷히 前進의인 方針으로 이끄는 特定個人이나 集團이 없는 경우에는 그 機關의 性格은 變質되고 따라서 그 機關은 退步하게 된다는 事實이다. 社會의 要求에 발맞추어 나가기 위해 教育計劃을 계속적으로 調節해야 할 必要性, 그리고 決定作成權이 廣範하게 分散되어 있는 事實 등은 大學으로 하여금 자칫하면 뚜렷한 方向感覺의 喪失을 가져오게 한다. 리더십은 흔히 總長에 依하여 發揮되지만 때로는 理事會, 1人의 學長, 또는 1人의 教授 등에 依하여 발휘될 때도 많다는 것이다.

또한 著者は 大學 리더십의 課題는 그 機關으로 하여금 그의 固有한 價値를 持續시키면서도 늘 새로운 方法과 計劃을 不斷히 받아들여도록 만들기 위하여⁽¹¹⁾ 모든 人的, 財政的, 物的, 精神的 資源들을 效率的으로 動員하는데 있다고 본다. 이러한 課業은 比較的 權威主義的이며 一元的인 組織——例컨대 企業組織, 政府機關, 軍隊 等——에 있어서 보다 大學의 경우 훨씬 더 어려운 일로 된다. 即 大學의 指導者는 組織內外에 걸쳐 여러 가지로 相異한 價値觀을 지닌채 廣範하게 分散되어 있는 各 成員間의 合意를 얻지 않으면 안되며 또한 때로는 그와 見解를 달리하거나 그의 方針에 反對見解를 지닌 사람들로부터 財政的, 物的 援助를 얻어내야 할 경우가 있으며 또는 경우에 따라 機關의 性格을 變質시킬 우려가 있음을 認識하면서도 同僚이나 議會의 壓力下에 자신의 價値觀을 그들에게 說得해 나가야 될 때도 있다. 이러한 모든 일을 그는 다른 機關의 指導者에 비해 制約된 權限과, 比較的 分明치 않은 機關의 目標을, 그의 主張의 妥當性을 可視的인 結果로서 外部에 提示할 機會가 적은 등의 여러가지 難關에도 不拘하고 遂行해 나가지 않으면 안된다는 것이다. 이와 같은 見地에서 筆者는 指導的인 大學行政家들이 갖추어야 할 資質로서는 純粹한 學問人(academician)으로서의 그것보다는 어느 程度의 學的背景과 함께 行政能力을 具備한 行政家(administrator)로서의 資質이 더욱 要求된다고 보며, 우리나라에서도 國家的見地에서 하나의 專門職으로서의 이들의 計劃의 여러 體系의인 養成이 必要하다고 생각한다.⁽¹²⁾

以上으로 책의 內容中의 一部를 吟味해 보았다. 研究方法面에 있어서 資料의 蒐集對象이 된 機關의 數가 制限되어 있기 때문에 이 책에 나와 있는 內容이 大學 一般에 全體的으로 通用되는 理論이라고는 보기 어렵다. 그러나 代表가 될만한 機關을 各類型別로 標集하였으므로,⁽²³⁾ 概略的으로나마 美國大學行政의 面貌를 把握하는데는 有益한 指針이 될 수 있으리

(11) 教授들은 一般的으로 教育刷新에 대하여는 保守的인 態度를 취하는 수가 많다. (H.W. Dodds의 前掲論文 p. 11 參照). 특히 教育課程과 教授의 改革을 위하여는 大學行政當局의 끈기있고 계속적인 關心과 리더십이 必要하다. (Bom-Mo Chung, "Curriculum and Instruction in Korean Higher Education," 前掲 國際高等教育세미나 主題論文, mimeo., p. 14 參照).

(12) 大學行政의 養成問題에 관하여는 Algo D. Henderson, "Finding and Training Academic Administrator," PAR Vol. XX No. 1 (Winter 1960), pp. 17~22 參照.

(13) 著者は 資料蒐集의 對象으로서 다섯개 種類의 大學, 即, 州立大學, 私立大學, 人文系大學, 都市의 大學 및 各 教團계의 大學으로부터 各各 두 機關씩 도합 10개의 大學을 主로 觀察하였었다.

라고 시각된다. 特히 著者는 行政學徒의 立場에서 組織理論이 大學行政의 경우 어떻게 適用되는가, 大學組織에 있어서의 決定作成過程은 어떠한 特異點을 지니는가, 變動하는 社會에 對處해 가기 위한 機關의 프로그램은 어떻게 이루어지는가, 또한 機關의 發展을 左右하는 여러 內的, 外的 關聯變數의 特性은 어떤 것들인가 等に 對하여 主眼點을 두고 大學行政의 問題를 考察하고 있기 때문에 行政學徒들에게는 行政理論의 洗練을 爲한 좋은 參考가 되리라고 보며, 우리나라에 있어서도 이 方面에 대한 보다 높은 學界의 關心과 함께 體系的인 研究가 이루어질 것이 希求된다. 또한 大學行政을 한갓 “雜務” 정도로 밖에 생각지 않는 우리나라의 많은 學者出身 大學行政人들에게는 그들 自身의 位置에 대한 再認識을 위해서라도 一讀의 價値가 있으리라고 본다.