

환경변화에 따른 지방대학조직의 변화 방향*

주 상 현

국문요약

이 연구는 학령인구 감소라는 지방대학조직이 직면한 외부환경 변화의 주요 실태를 살펴보고, 그러한 환경에 어떠한 적응과 변화노력을 기울여야 할지에 대해 전략적인 관점에서 논의해 보는데 연구목적을 두었다. 조직과 환경의 관계에 대해서는 다양한 관점들이 존재하는데, 이 연구는 조직의 적응 능력을 중시하고, 이러한 시각을 제도적 관점과 정치경제적 관점에서 논의를 전개하고 있다.

연구를 위해 대학 조직의 환경을 외부환경(저출산, 교육부 구조조정 정책과 고등교육 재정), 내부환경(총원을 감소, 정원 감축 및 폐교, 수도권 집중도) 등의 요인을 중심으로 내용 분석을 진행하였고, 대학 환경 변화에 대한 심층적인 분석을 위해 2000년 이후 주요 언론기사를 대상으로 빅카인즈(BIGKinds) 분석을 수행하였다.

분석결과 저출산에 따른 학령인구의 급격한 감소, 총원을 감소에 따른 정원 감축 및 폐교의 증가, 수도권에 대한 집중도의 가속화, 교육부 구조조정정책의 실패와 고등교육 재정의 열악 등이 대학 조직이 안고 있는 문제점으로 제시되었다. 또한 빅카인즈(BIGKinds) 분석결과를 보면, 학부모, 경쟁력, 교육과정, 교육부 등이 연관성과 가중치가 높은 키워드로 분석되었다.

분석결과를 토대로 이 연구는 제도적 관점에서는 ① 대학조직 역량 구축을 위한 방향 설정 ② 법제화 및 예산의 확보 노력을 제시하였고, 정치경제적 관점에서는 ① 외부 환경요인과의 거너번스 구축 ② 대학환경 변화에 적합한 구조조정 방향 담론 형성 등을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

주제어: 대학조직, 빅카인즈 분석, 학령인구, 환경변화, 환경적응

I. 서론

2021년 각 대학의 입시결과를 보면 전국대학 총원율이 91.4%로 미충원인원은 40,586명이며, 이 중 비수도권이 30,458명(75%)을 차지하는 등 대학조직의 위기가 현실화 되어 나타났다. 이로 인해 많은 대학들에서 신입생 모집 중단, 통폐합, 정원 감축 등의 대학 구조조정 노력이 가속화되고 있으며, 인문사회분야의 학문적 생태계 붕괴와 같은 대학조직 전반에 심각한 변화와 위기가 구체화 되고 있다(연합뉴스, 2021. 5. 20).

* 이 연구는 2021년 한국자치행정학회 동계학술대회 발표논문(논제: 환경변화에 따른 대학조직의 변화 방향)을 수정·보완하였음. 이 논문은 2021년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음

교육부가 2021년 5월 20일 발표한 “대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략”은 재정 지원을 받아야 하는 대학들이 유지해야 할 신입생 및 재학생의 충원율(권역별 차등 유지 충원율 적용) 기준을 설정하고, 만일 이를 충족하지 못하는 경우 정원 감축 유도 및 부실 대학에 대해 퇴출까지 고려하는 구조조정 노력을 기울이겠다는 것이 주요 내용이다. 또한 2021년 9월 교육부가 발표한 2021년 대학 기본역량진단 최종 결과를 보면, 285개교(일반대학 161개교, 전문대학 124개교)의 최근 3년간 핵심적인 교육여건 및 성과를 평가하여 233개 대학을 일반재정지원 대학으로 선정한 바 있다. 이 중 일반대학 25개교, 전문대학 27개교 등 52개교가 탈락하였고, 상당한 규모를 자랑하는 인하대를 비롯해 국립대인 군산대가 포함되어 대학조직과 지역사회에 상당한 충격을 던져주었다. 평가배점을 보면 대학기본역량진단의 6대 핵심 지표 중 학생충원율(100점 중 신입생 충원율 12점, 재학생 충원율 8점)이 중요한 지표이지만, 전체 배점 중 교육과정 운영 및 산학협력이 31점, 교육성과(신입생 충원율 12점, 재학생 충원율 8점)가 20점으로 대학조직의 혁신적인 변화를 측정하는 내용들이 6개 진단 항목 중 가장 배점이 높음으로써 향후 급변하는 학령인구 감소에 대학이 어떠한 변화노력을 기울이는가가 대학조직의 생존과 직결될 것으로 예측된다.

조직의 장기적 생존과 지속적 경쟁우위에는 다양한 요인들이 영향을 미치지만 조직변화가 가장 중요한 요인이 된다. 그러나 적절한 시점에 적절한 종류의 변화를 시행하여 지속적 경쟁우위를 유지한 조직들은 많지 않다. 지방대학 조직 중 국립거점대 조차 지역의 거점대학으로서 위상을 가지고 경쟁우위를 유지해 왔으나 이제는 환경이 그렇지 못한 상황이 되고 있는 바, 이 연구는 상황적 합적 관점(contingency perspective)에서 논의를 전개 하고자 한다.

보다 구체적으로 대학조직이 학령인구 감소에 따른 대학구조조정과 대학 소멸이라는 외부 환경변화에 어떠한 노력을 기울이고 대응해 나가야 할 것인가?에 문제의 초점을 두고자 한다. 조직환경의 변화에 대한 공공조직의 변화방향 모색은 정책의 실효성과 조직의 생존을 위해 매우 중요하지만 이에 대한 논의는 사회복지직의 환경변화에 대한 조직의 대응을 연구한 오정수(1999), 문성호(2009), 전영옥(2009), 강영숙(2014) 등의 연구를 비롯해 환경변화에 대응한 사회학적 시각에서 이론적인 논의를 전개한 박준식(2010), 주효진 외(2011), 주효진 외(2016) 연구, 정부3.0이라는 환경변화에 대한 공공조직의 대응전략 연구(주상현, 2014) 외에는 그리 많지 않은 실정이며, 대학조직의 사례를 연구한 문헌은 거의 없는 상황이다.

이에 따라 이 연구는 학령인구 감소라는 대학조직이 직면한 외부환경 변화의 주요 실태를 살펴보고, 그러한 환경에 어떠한 적응과 변화노력을 기울여야 할지에 대해 전략적인 관점에서 논의해 보는데 연구목적을 두고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 대학조직의 개념과 특성

우리나라 대학조직에 관한 기본적인 사항은 고등교육법에서부터 찾아볼 수 있다. 고등교육법 제2조에 의하면 학교의 종류는 대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 “원격대학”이라 한다), 기술대학, 각종 학교 등으로 구분된다. 또한 고등교육법 제14조에서는 대학조직의 교직원을 학교의 장으로서 총장 또는 학장, 교원은 교수, 부교수, 조교수, 강사로 구분하고 있으며, 학교운영에 필요한 행정직원으로 직원과 조교를 두어 교원, 직원, 조교를 교직원으로 구분하고 있다. 또한 제15조에서는 교직원의 임무에 대해 교원은 학생 교육과 지도, 학문을 연구하며, 필요한 경우 정관에 따라 산학협력만을 전담하게 하고, 행정직원은 학교의 행정사무를 담당하며, 조교는 교육·연구 및 학사에 관한 사무를 보조한다고 명시하고 있다. 이처럼 대학조직은 교육과 연구를 담당하는 전문적 구조와 조직운영을 위한 행정업무를 담당하는 행정구조가 대학조직 내에 공존하는 특징 즉, 이완결합체제(loosely coupled system) 혹은 이중체제(dual system)의 특성을 가진다(주동범 외, 2013; 김송림 외, 2020: 309). 따라서 대학조직에 대한 접근은 연구, 교육기능을 담당하는 교원조직과 행정기능을 담당하는 행정조직의 특징 시각에서 살펴보아야 할 것이다.

관료제적 조직구조의 특성을 가지는 고등교육기관으로서 대학조직은 운영 핵심에 해당하는 교육과 연구 활동을 담당하는 교수집단의 규모가 크고 상위 경영층과의 간격이 거의 없는 수평적 구조를 이루는 전문관료제로 환경의 변화에 반응이 느리며, 민간 조직에 비해 변화의 필요성에 둔감하고, 개혁에 저항적 특징을 보인다(Bolman and Deal, 2004: 98; 김민희 외, 2018; 노영희 외, 2019; 김송림 외, 2020: 308 재인용). 또한 대학조직은 교육, 연구, 봉사 등 다양한 목적을 추구하고 학생을 교육하여 사회에 필요한 인력을 배출함에 따라 단기간 내에 어떤 성과나 결과를 평가하는 것에 한계가 있다. 이와 더불어 교육과 연구를 담당하는 교원조직과 행정을 담당하는 행정조직이 공존함에 따라 대학조직은 일반조직과 구별되는 복합적인 조직으로서의 특성이 있다.

현재 한국의 대학은 학령인구의 지속적인 감소로 인한 수요 불균형에 기인하여 대학운영의 합리성과 대학교육 환경, 사회적 환경변화에 대한 대처 및 대학교육의 질적 향상을 위해 대학구조개혁이 필요하다고 볼 수 있으며, 교육부 주도로 대학구조개혁은 현재 3차까지 진행되고 있는 중이다.

2. 조직과 환경과의 관계

1) 조직환경의 개념

조직 환경이란 조직 밖에 있는 현상이며, 조직에 실제적으로 혹은 잠재적으로 영향을 끼치는 모든 것을 말한다. 조직의 변화가 중요한 이유는 환경변화에 기인하는데, 모든 조직은 자원과 정보,

시장, 인력 등 생존에 필요한 대부분의 요소들을 외부환경에서 조달한다. 시장, 경쟁, 기술, 정치규제, 사회문화 환경 등 외부환경요구에 조직의 역량이나 문화 등을 일치시키려는 “환경적합성(environmental fit)”이 조직의 생존에 가장 중요한 요소가 된다고 볼 수 있다. 외부환경이란 공공조직에 실질적으로 영향을 미치는 경제적·사회적·기술적·문화적·정치적·인구사회학적 요인들을 의미하며, 공공조직은 자원의 효율적 사용요구 및 국민들의 다양한 서비스 요구에 대한 적절한 대응이라는 전반적인 어려움에 직면해 있다(주상현, 2014: 534).

공공조직을 둘러싼 외부환경은 불확실성, 불안정성, 복잡성이라는 특성을 가지며, 외부환경은 공공조직이 필요로 하는 자원을 통제하며, 외부환경의 각 구성요소는 개별적·혼합적으로 조직에 영향을 미치기 때문에 공공조직은 항상 이러한 구성요소들의 영향을 확인해야 한다(문성호, 2009: 157). 외부환경은 정보와 자원획득의 과정에서 조직에 결정적인 영향을 미치기 때문에 조직은 불확실성에 적극적으로 대처하고 이를 관리해 나가야 한다. 즉, 공공조직은 요구와 관심이 지속적으로 변화하는 외부환경에 효과적으로 적응해 나가야 한다.

조직과 리더는 환경의 요구에 적합하도록 조직의 구조와 역량, 문화 등을 일치시키고 나면 그 적합성(fit) 상태를 계속 유지시키기를 바라지만, 환경은 끊임없이 변화하기 때문에 조직과 환경 간 적합성이 무너지고 조직은 환경 부적합성으로 조직은 위기를 경험하게 된다. 때문에 조직의 변화는 환경 변화로 인해 무너진 조직과 환경 간 적합성을 회복하려는 시도로 정의할 수 있으며, 이를 환경적응적 조직변화(adaptive organizational change)라고 부른다(신동엽, 2008; 안희남 외, 2012). 환경이 변하면 조직도 환경과 같이 항상 변화하고 혁신을 해야 하며, 이러한 시각이 환경적합성 관점에서의 조직변화의 불가피성이라고 볼 수 있다.

결국 조직구조 및 제도나 정치경제가 그 조직이 속한 환경의 요구에 적절하지 여부가 조직의 성과 및 생존을 좌우 한다고 볼 수 있으며, 급변하는 외부환경에 대해 대학조직은 그 구조나 제도를 환경에 잘 맞추어 적응해 나가야만 생존할 수 있을 것이다.

2) 인구생태모형(The Population-Ecology Model)

인구생태모형(The Population-Ecology Model)은 “환경적 요인들이 환경에 가장 잘 맞는 조직특성을 선택한다”고 가정하며, 다른 접근법이 제공하지 않는 하나의 역사적 시각을 제공해주고 있다. 이 모형은 조직이 변화하는 방향은 단지 환경에 보다 잘 적응하는 쪽으로 진행된다고 본다. 환경에 적절히 적응하는 조직형태는 환경에 전혀 적응하지 못하거나 제대로 적응하지 못하는 조직형태들을 물리치고 선택된다. 그러나 규모가 큰 현대의 사조직이나 공조직을 잘 설명하지 못한다. 이런 조직들은 어느 정도 생존이 보장되기 때문이다.

이 모형은 세 단계를 제시하는데, 변이(variations), 선택(selection), 유지(retention)이다. 변이는 계획적으로 또는 비계획적으로 일어날 수 있으며, 유기체의 진화에 따라 어떤 돌연변이들은 살아 남고 다른 것들은 그렇지 못하다고 보고 적응하는 조직형태는 그렇지 못한 조직형태를 물리치고 선택되며, 선택된 조직형태는 “보전되고, 복제되며, 재생산되어 유지된다는 것이다. 조직형태는

환경 내의 활동영역을 가지며, 활동영역이란 “하나의 조직형태를 지원하기에 충분한 자원과 제약의 독특한 조합”으로, 올바른 조직형태를 기다리고 있는 채워지지 않은 활동영역이 있다는 매력적인 가능성을 제기한다.

자연선택모형은 환경요인의 중요성을 민감하게 느끼는 개념으로써 역시 유용하지만, 조직과 환경간의 적합성이 어떤 과정을 통하여 이루어지는지에 대해 적절한 설명을 하지 못하고 있다. 조직은 일을 하는 조직이며, 투자를 하고, 결과를 통해 사회에 영향을 미치는 점을 간과하고 있는 것이다. 즉, 조직은 타성적인 집단이 아니며, 조직이 일을 하고, 투자를 결과로 바꾸며, 이들 결과는 사회에 영향을 미친다는 점을 간과하고 있다. 개인, 집단, 다른 조직이 조직결과에 반응하며, 이것은 긍정적 혹은 부정적 이익을 파생시키기 때문에 우리는 조직의 환경이 되기도 한다. 즉, 우리가 힘이 있거나 힘을 지닌 자들에게 영향을 줄 수 있다면, 환경은 조직에 대해 반응을 한다는 점을 고려해야 할 것이다.

3) 자원의존모형(The Resource-Dependence Model)

Aldrich and Pfeffer(1976)에 의하면, 인구생태모형은 조직의 운명을 결정하는 데 있어서 조직의 행위자들의 역할을 과소평가 하는 것으로 보고 있는 반면, 자원의존모형(The Resource-Dependence Model)에서는 조직이 생존과 번영을 보장하기 위하여 환경과 상호 작용하는 방식을 중시하고 특히 조직의 의사결정과 행동들을 고려하는 것으로 보고 있다.

자원의존모형의 기본 전제는 조직 내에서 의사결정이 이루어진다는 것이며, 이러한 의사결정은 조직내부의 정치적 맥락 속에서 이루어지고, 의사결정은 그 조직이 처한 환경조건을 다룬다고 본다. 또 다른 중요한 측면은 조직이 능동적으로 환경에 대처하려고 한다는 점이며, 조직은 자기에게 유리하게 환경을 조절한다는 점이다. 인구생태모형이 얘기하는 것처럼 환경의 힘을 수동적으로 받아들이기보다는 환경에 적응하는 것에 관한 전략적 결정을 내린다고 보고 있고, 이 과정에서 관리(management)의 역할을 강조한다. 조직은 환경에 대처하는 여러가지 가능한 대안을 갖고 있다. 단 한 가지의 최상의 구조나 행위과정이 있는 것은 아니며, 선택을 결정함에 있어서 내부적 권력관계의 중요성을 강조한다. 내부적 권력관계와 외부 집단의 요구가 의사결정과정의 핵심적인 것이다.

자원의존모형도 인구생태모형의 핵심적인 내용인 선택과정을 다루지만, 적절한 조직형태를 선택하는 환경의 관점에서 출발하는 것이 아니라, 자원의존모형에서는 조직이 생존과 번영을 보장하기 위하여 환경과 상호 작용하는 방식을 고려한다. 일반적으로 적대적 환경 하에서 조직들은 조직실패의 위험을 줄이기 위해 사업영역, 관리자, 인력, 그리고 자원 등을 재구성하는 변화노력을 기울인다. 자원의존모형은 이러한 조직의 적응능력(adaptive capacity)과 조직변화의 내용(content)에 대해 긍정적으로 본다.

3. 조직과 환경에 대한 선행연구 검토

조직과 환경과의 관계에 대해서는 다양한 시각에서 논의가 이루어지고 있다. 조직과 환경을 키워드로 KCI 논문을 검색해 보면 542건이 검색될 정도로 다양한 관점에서 연구가 되고 있지만 환경 변화에 따른 대학 조직의 관계를 다룬 연구는 그리 많지 않다. 이 연구의 시각과 관련성이 있는 연구들을 종합하여 연구 시각을 정리하면 크게 다음 두 가지 측면으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 조직과 환경과의 관계에 대한 개념화나 대학조직의 성과 측면에 대한 논의들이 있다(이성재, 2010; 안관수 외, 2015; 김명환, 2018; 김송림, 2020). 먼저 이성재 외(2010)의 연구는 대학조직이 어떠한 특성을 가지고 있는지를 연구하고 있는데, 이들의 연구에 의하면 대학조직의 업무문화, 업무투명성, 업무 명확화가 BSC에 거의 영향이 없다는 점과 대학조직이 의사소통 중 수평적 의사소통과 수직적 의사소통은 BSC에 영향이 거의 없으며, 재무성과에도 전혀 영향을 미치지 않는다는 연구결과를 제시하고 있다. 안관수 외(2015)는 융복합 사회에서 대학구조개혁정책을 하버마스(Habermas)의 의사소통행위이론 관점에서 논의하고, 한국대학구조개혁 정책에 주는 함의를 분석하고 있다. 한국대학의 구조개혁은 대학 재구조화와 대학교육의 질적인 향상을 위해 추진되었다고 볼 수 있으나, 국가통제의 성격이 강하다고 보고, 대학 구조개혁을 국가 권력에 의한 강제배분이 아닌 생활세계의 영역에서 국가와 대학구성원 간의 상호이해와 Habermas의 의사소통 행위이론 관점을 통하여 추진해 나가야 한다고 논의하고 있다. 김명환(2018)은 조직 환경을 재개념화할 수 있는 방안을 찾기 위해 기술 환경과 제도 환경에 대한 개념화, 주요 이해관계자, 환경의 특성과 주요 관심사 등 네 가지 차원으로 구분한 후 상황적합론과 사회학적 신제도론의 관점에서 고찰하고 있다. 김송림 외(2020)는 1999년부터 2019년까지 학술연구정보서비스(RISS)에서 대학조직의 성과관리에 관한 문헌들을 중심으로 연구 동향을 파악하고 있는데, 대학조직에서 성과관리체제를 도입한 사례를 목표설정과 성과평가, 보상시스템, 교육 및 훈련으로 구분하여 분석하고 있다.

둘째, 환경변화에 대응한 조직변화 노력들의 관계를 밝히고 있는 연구들이 있다(오정수, 1999; 문성호, 2009; 박준식, 2010; 김동욱 외, 2011; 김국일 외, 2013; 주상현, 2014). 오정수(1999)는 공공조직의 환경변화에 대한 대응을 파악하기 위해 조직 외적 변화, 정보화에 대한 대응, 조직 내적 변화관점에서 논급하고 있으며, 문성호(2009)는 청소년 조직과 외부환경 간 관계에 대한 주요 관점과 이슈를 기반으로 조직체계를 구조화하고 외부환경과의 관계를 발전적으로 변화시키기 위해 필요한 대응전략을 논의하고 있다. 박준식(2010)은 정부에게 가해지는 제도적 변화 요구에 대한 정부의 성공적인 적응 여부가 공공부문 정부 조직의 성격 변화를 이해하는 핵심이라는 시각을 제시하고 있으나 이 연구는 외부 환경변화에 대한 조직설계의 변화방향만을 논의하고 있을 뿐 기능적인 측면에서의 변화 방향은 다루지 않고 있다. 김동욱 외(2011)는 기후변화라는 환경에 적극적으로 대응하기 위해 다양한 정책조정 방식 중 정부조직 설계를 통한 기후변화 대응 전략을 총 10가지 대안으로 도출한 후 각 대안을 소망성 기준(정책기획·조정능력, 집행력, 녹색기술·산업촉진 능력)과 실현가능성 기준(정치적 합의가능성, 개편의 용이성)을 기준으로 구분하여 분석하고 있다. 김국일 외(2013)는 적대적 환경에 직면한 민간 기업들의 조직변화 노력이 조직실패를 줄이는

지, 아니면 역으로 조직실패를 촉진하는 지를 규명하고 있다. 분석을 위해 전문건설업 조직군에 속하는 거의 모든 기업(39,267개사)을 대상으로 2007~2012년 시기동안 조직실패 현상을 사업범위 변경, CEO 교체, 여유자원 축적, 고용조정 등을 주요 변수로 관찰하고 있는데, 사업범위 축소, CEO 교체, 고용조정 경우 조직군 생태학 이론의 설명력이 상당히 높은 것으로 분석하고 있다. 주상현(2014)은 환경변화에 대한 공공조직의 대응전략 연구를 위해 농촌진흥청 사례를 제도적 관점과 정치경제적 관점으로 구분한 후 공공조직이 정부3.0이라는 외부환경에 대해 효과적으로 대응하기 위한 전략적 방안을 연구한 바 있다.

결국 급변하는 대학조직의 환경과 대학조직의 관계는 조직의 적응능력과 조직변화의 내용을 중요시하는 관점과 환경의 선택과정(selection process)과 조직변화의 과정을 중요시하는 관점에서 살펴 볼 수 있으며, 대학조직의 특수성을 고려해 볼 때 관련 연구가 그리 많지 않기에 보다 더 다양한 사례를 기반으로 연구가 수행될 필요성이 높다고 할 것이다.

4. 분석체계

조직과 환경의 관계에 대해서는 다양한 관점들이 존재한다. 조직의 적응능력(adaptive capacity)과 조직변화의 내용(content)의 관점에서 고려해 볼 때, 다양한 관점이 존재할 수 있으나 기존 연구를 기반으로 제도적 관점과 정치경제적 관점 측면에서 고려해 볼 수 있다(문성호, 2009; 주상현, 2014). 이러한 관점들은 휴먼서비스 조직인 대학조직과 이러한 조직이 운영되는 환경과의 관계를 분석하고, 대학조직이 직면하는 이슈와 딜레마를 확인하며, 대학조직 구조와 관리과정이 어떻게 이러한 이슈들에 대응하는지를 이해하는데 적절한 시각으로 언급될 수 있다.

제도적 관점에 의하면 조직은 외부환경의 요구에 적응하고 생존하기 위해 그리고 필요한 자원을 획득하기 위해 제도적 환경에서 용인되는 업무절차들을 수용한다는 것이다(주상현, 2014). 연구자들은 조직이 제도적 규칙들을 더 반영하고 자신의 조직구조 내에서 적절한 절차를 더 통합할 수록 조직의 합법성은 더 커지고, 결과적으로 생존과 발전 가능성도 높아진다고 주장한다(Meyer & Rowan, 1977; Hasenfeld, 2000). 제도적 관점은 외부환경에 대한 조직의 피할 수 없는 의존성을 중요하게 고려하고 있으며, 환경에서 자원을 위해 경쟁하기 보다는 조직은 역량 구축을 위한 방향 설정, 외부 환경에 대응한 내부프로세스 개선 등을 중요하게 여긴다.

정치경제적 관점은 조직을 다차원적이고 복잡한 목표들을 지닌 하나의 집합체로 설명하며, 외부환경의 기관과 이익집단에 의해 통제되는 자원에 조직이 의존하게 된다고 본다(주상현, 2014: 540). 자원을 획득하기 위해 조직은 자신을 통제하는 과업환경의 구성요소들과 상호작용하고, 자원에 대한 조직의 의존성이 클수록 조직구조와 서비스에 영향을 미치는 외부환경 구성요소의 영향력은 더욱 커진다(Hasenfeld, 2000). 따라서 관리기능들은 외부환경과의 연합 형성, 새로운 아젠다 형성, 법제화 및 국가재정 확보보조금 등을 포함해야 한다.

정치경제적 관점에서 보면 조직은 환경과 조직간 상호연관성을 강조하면서 외부환경의 요구와 기대에 조직이 적극적으로 대응해야 할 필요성을 제기한다(문성호, 2009: 162). 대학조직이 직면

한 분명한 외부환경 이슈들에 주의를 두고 대응방안을 모색하는데 정치경제적 관점은 중요한 함의를 제공해 줄 수 있다. 자원을 획득하기 위해 네트워크 동원 및 형성, 새로운 아젠다 형성에 이르기까지 다양한 정치적 전략들을 고려해야 한다. 제도적 관점과 정치경제적 관점의 대응전략 도출을 위해 이 연구는 대학 조직의 환경을 외부환경(저출산, 교육부 구조조정 정책과 고등교육 재정), 내부환경(총원율 감소, 정원 감축 및 폐교, 수도권 집중도) 등의 요인을 중심으로 내용 분석을 진행하였고, 대학 환경 변화에 대한 심층적인 분석을 위해 2000년 이후 주요 언론기사를 대상으로 빅카인즈(BIGKinds) 분석을 수행하였다.

〈그림 1〉 분석체계



Ⅲ. 대학조직의 환경 분석

1. 대학조직 외부환경

1) 저출산의 가속화

우리나라 출생아 및 출산율을 보면 2009년 1.149, 2012년 1.297로 정점을 이룬 후 2018년 0.977, 2019년 0.918, 2020년 0.84로 2018년 이후 출산율이 1.0이하로 하락한 실정이며, 이에 따라 2018년 출생아는 326,800명, 2019년 302,700명, 2020년 272,300명으로 인구 절벽이 가속화 되고 있다. 2020년 출생아가 2000년 640,089명에 비하면 367,789명이 감소하였고, 2010년 470,171명에 비하면 197,871명이 감소한 실정이다. 2002년에 출생한 학생들이 입학한 2021년 입시에서 대학의 위기가 심화된 상황에서 40만명 이하로 감소한 2036년 이후부터는 대학의 생존이 가능할지 의문이 들고 있다.

〈표 1〉 2000년 이후 출생아 수

년도	출생아 수	년도	출생아 수	년도	출생아 수
2000	640,089	2007	496,822	2014	435,435
2001	559,934	2008	465,892	2015	438,420
2002	496,911	2009	444,849	2016	406,243
2003	495,036	2010	470,171	2017	357,771
2004	476,958	2011	471,265	2018	326,822
2005	436,707	2012	484,550	2019	302,700
2006	451,759	2013	436,465	2020	272,300

자료: 통계청(2021)

특히 2020년 272,300명이 출생한 학생들이 입학하는 2039년은 출생아 중 70%정도가 대학에 들어간다는 전제하에 19만여명이 대학 입학자원에 불과하여 출산율이라는 환경적 요인에 의한 대학조직의 생존이 위협을 받는 심각한 상황에 처해 있다.

2) 대학 구조조정정책의 실패 및 열악한 고등교육 재정

그동안 교육부가 진행한 당초 대학구조조정 정책은 저출산·고령화에 따른 학령인구의 인구절벽으로 인한 미충원 등에 대처하고, 고등교육의 질적 수준을 제고하는데 목적을 두었다. 그러나 결과적으로 정원감축 성과는 거두지 못한 채, 대학의 자율성과 창의성을 저해하면서 정부와 교육부의 입맛에 맞는 하향식 대학 개편 조치였다는 것이 현재까지의 평가이다. 단적인 예로 지속적으로 학령인구가 감소하고 학생들이 수도권 대학으로 몰리고 있는 상황에서 대학평가지표에서 신입생·재학생 충원율, 졸업생 취업률 등이 중요한 지표로 포함됨에 따라 해당지표들이 지역의 여건과 현실을 감안하지 않는 획일적인 지표라고 평가받고 있다.

고등교육에 대한 정부재정지출 등에서도 국가의 책무성이 존재하고 있는지 의문이 들고 있다. 정부가 교육에 투자하는 재정을 보면, 고등교육 예산 중 정부재원 비중은 OECD 평균 이하이며, GDP대비 고등교육 공교육비 정부지출 비중이 0.6%(OECD 평균 1.0%)수준에 불과하고, 이 중 국가장학금 4조원(40%)을 제외하면 정부의 고등교육에 대한 재정투자가 매우 열악한 수준인 것이 현실이다(교육부, 2020). 정부의 2022년도 교육부 예산 및 기금운용 계획이 89조 6,251억원으로 확정되었는데, 증액된 금액의 대부분은 유·초·중등 교육에 초점을 두고 있다. 국회에서 통과된 2022년 고등교육예산은 6%가 증액된 6,634억원이 늘어났지만 유·초·중등 교육 예산은 16.8%(11조 9,443억원)이 증가하였다. 고등교육 증가분의 대부분을 차지하는 것이 국가장학금 지원 사업에 집중(2021년 대비 약 6,621억원 증액한 4조6,567억원이 확정)된 실정이다. 정부의 고등교육투자에 대한 무관심이 지방대학의 교육여건을 더욱 악화시키고 있는 것이다.

2. 대학조직 내부환경

1) 총원율의 급격한 감소

2021년 지역 국립거점대의 총원율을 보면, 강원대 98.88%, 경북대 98.51%, 경상대 97.84%, 부산대 99.74%, 전남대 96.67%, 전북대 99.58%, 제주대 100%, 충남대 99.55%, 충북대 99.93% 등으로 나타났다. 100% 총원율을 보인 제주대를 제외하고 추가모집을 했음에도 불구하고 대부분의 대학이 정원을 채우지 못했으며, 2020년에 비해 제주대와 충북대를 제외하고 모든 대학의 총원율이 감소하였다.

〈표 2〉 2021학년도 국가거점 국립대 정원내 총원 현황

(단위: 명, %)

대학명	2021학년도			2020학년도 총원율
	모집인원	등록인원	총원율	
강원대	4,534	4,483	98.88	99.67
경북대	4,624	4,555	98.51	99.81
경상대	3,113	3,046	97.84	99.83
부산대	4,291	4,280	99.74	99.88
전남대	4,207	4,067	96.67	99.92
전북대	3,829	3,813	99.58	99.71
제주대	2,088	2,088	100	99.8
충남대	3,571	3,555	99.55	99.77
충북대	2,767	2,765	99.93	99.85

자료: 대교협(2021).

지역 국공립대학의 총원율은 더욱 심각한 상황이다. 강릉원주대 92.8%, 경남과학기술대 96.3%, 군산대 86.5%, 순천대 89.8%, 안동대 72.9%, 창원대 98.4%로 모든 지역 국공립대 대학의 총원율이 2020년에 비해 큰 폭으로 하락하였다¹⁾(대교협, 2021).

〈표 3〉 2021학년도 지역국공립대 총원 현황

(단위: %)

구분	강릉원주대	경남과학기술대	군산대	순천대	안동대	창원대
2020년	99.7	100	99.8	99.4	99.9	99.5
2021년	92.8	96.3	86.5	89.8	72.9	98.4

* 경남과학기술대는 2021년 4월 30일 경상대와 통합하여 경상국립대학교로 공식 출범하였음

전문대의 경우 133개 전문대 중 2021년 100% 정원을 채운 곳은 24개뿐이고, 전체 학생 총원율

1) 전북지역 주요 사립대 중 원광대는 2021년 신입생 총원율이 79.9%, 우석대 84.2%, 전주대 92.5%로 나타났다(대교협, 2021).

은 2020년 94.3%, 2021년 84.4%로 급감한 바, 2022년에는 그 충격이 3-4배 이상 더욱 심화될 것으로 예상되고 있다. 따라서 2021년의 상황을 놓고 볼 때 충원율의 급격한 감소는 모든 지방대학에서 위기를 넘어 생존의 차원으로 부각되고 있는 실정이다.

2) 지방대 학과 수 감소와 정원감축 및 폐교의 증가

지방대학은 1980년 138개교에서 2019년 220개교로 82개교가 증가하였지만 학령인구 감소로 학과 수 감소, 대학 폐교 등이 늘어나고 있다. 2011년 기준 부산지역 대학 학과는 3,060개였지만 2020년에는 2,961개로 100여 개가 사라졌고, 경남은 무려 150개 학과(1,541개→1,398개)가 사라졌다(연합뉴스, 2021. 5. 10).

대학교육연구소(2020)가 분석한 자료에 의하면 2021년 입학정원이 유지될 경우 2024년 미충원 인원이 10만여 명에 이르고 신입생 충원율은 79%에 그치는 것으로 예측하고 있으며, 이 중 상당수는 지방대일 것으로 분석하고 있다. 이러한 상황에서 2021년 대학 입시에서 대규모 정원미달을 경험한 지방대학들은 정원 감축을 추진하고 있다. 추가모집 인원이 가장 많았던 동명대, 인제대, 동서대, 대구가톨릭대 등 4년제 20여개 대학이 2023학년도까지 신입생 정원을 1,100명 가까이 감축할 계획이다.

한편, 학령인구 감소와 교육부 구조조정 노력으로 그동안 진행된 대학 폐교 현황을 보면 광주예대(2000), 아시아대(2008), 명신대(2012), 선교청대(2013), 건동대(2013), 경북외대(2014), 대구외대(2018), 한중대(2018), 서남대(2018) 등 일반대 9곳, 성화대(2012), 벽성대(2014), 대구미래대(2018), 동부산대(2020), 서해대(2021) 등 전문대 5곳, 국제문화대학원대(2014), 인제대학원(2016) 등 대학원대 2곳, 개혁신학교(2008), 한민학교(2014) 등 각종 학교 2곳이 폐교되었다(연합뉴스, 2021. 5. 10).

결국, 학령인구 감소에 의한 입학정원 감소는 등록금 수입 감소로 이어지고, 교육부 구조개혁에 따라 최하등급 평가를 받았던 대학들은 대학 재정지원 축소 등에 의해 대학폐교의 결과로 나타나는 것이 현실화 되었고, 이는 지역경제 위축과 국가의 균형발전을 위협하는 중요한 요인이 되고 있다.

3) 수도권과 지방대 간 편차 가속화 및 수도권 집중도 심화

현재 우리나라 대학현실은 수도권에 소재하고 있으나 비수도권이 소재하느냐에 따라 다양한 지표에서 차이가 발생하고 있다. 국고보조금과 자본의 수도권 쏠림 현상이 심화되어 학생1인당 재정규모는 수도권대학 2,176만원/지방대학 1,506만원, 학생 1인당 국고보조금은 수도권대학 386만원/지방대학 181만원, 학생 1인당 산학협력 수익은 수도권 100만원/지방대학 38만원으로 주요 지표에서 수도권과 지방대학 간 편차가 큰 실정이며, 이는 수도권 집중을 가속화하는 또 하나의 요인이 되고 있다²⁾.

2) 서울대는 1인당 학생 교육비가 4,800만 원정도이지만, 기타 국립 거점대의 1인당 학생 교육비는 1,700만

2021년 5월 대교협이 발표한 2023학년도 대입 시행계획을 보면 전체 모집인원은 349,124명으로, 수도권은 131,782명 중 수시모집 64.7%, 정시모집 35.3%인 반면, 비수도권은 217,342명 중 수시 86.1%, 정시모집 13.9%로 비수도권은 수시모집에 사활을 걸고 있어 수도권과 지방대 간 입시전략의 차이가 확연하게 나타나고 있다.

한편, 2013년 이후 정원감축 현황을 보면 2013년-2018년 지방대학은 12.7%의 정원 감축이 있었지만 수도권은 7.0%만 감축하였다. 이후 2주기대학기본역량진단(2018년~2021년)에서 정원감축 규모는 4,305명이었는데, 이 중 수도권 감축 규모는 370명(8.6%)에 불과하였고 지방대학이 91.4%를 차지하였다(고영구, 2021: 58). 정원감축의 규모가 수도권보다는 지방 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 대학교육연구소(2021)의 자료에 의하면 학부생 15,000명 이상인 고려대, 연세대, 이화여대 등 대형 사립대 15곳의 2022학년도 입학정원(분교 제외)은 53,092명으로 2013년 이후 73,000명을 감축할 때 1,242명만 줄임으로써 전체 입학정원 비중이 9.97%에서 11.25%로 오히려 늘어난 상황이다. 전임교원 확보율이나 법인 재정기여도 등 교육여건은 여타 다른 사립대에 비해 더 낮는데 수도권 이점과 학벌주의에 기인하여 그동안 구조조정에서 한발 비껴나 있었던 것이다.

결국, 2013년 이후 수도권 대학은 신입생 정원을 빨아들이는 블랙홀로 작용하고 있으며, 지방대학의 입학정원은 폐교, 통폐합, 구조조정 등으로 지속적으로 감소함으로써 수도권과의 격차는 더욱 확대되고 있는 추세라고 할 수 있다.

3. 대학환경 변화 네트워크 분석

1) 빅카인즈 분석

대학 환경변화와 관련된 빅데이터 분석은 중앙일간지인 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 조선일보, 중앙일보, 한국일보 등 11개 중앙지 및 KBS, MBC, OBS, SBS, YTN 등 언론사 5곳의 주요 기사내용을 중심으로 분석을 하였다. 이를 위해 뉴스유형을 자동 분류하고 핵심키워드 형태의 표준화 추출 방식을 통해 DB형태로 전환하여 실증적 기초 연구자료 분석이 가능하고 이를 활용하도록 제공하는 한국언론진흥재단 뉴스분석 웹사이트인 'BIGKinds'³⁾를 활용하였다. 이 분석방법은 유형별 검색필터링을 활용한 언론기사를 토대로 키워드 빈도수, 관계도 및 연관어 분석이 가능하다. 데이터 분석은 기간은 2000년 1월 1일 - 2021년 12월 23일까지이며, 대학 환경 변화 키워드로 검색한 결과 총 16,059건이 검색되었다. 이 분석을 통해 대학환경의 변화와 관련한 트렌드와 주요 키워드들이 어떻게 변화하고 있는지 파악하는 것이

원 정도에 그치고 있다. 연세대 3,200만 원, 고려대 2,700만 원 정도인 것과 비교해 볼 때 수도권과 비수도권의 격차는 상당히 크게 나타난다(고영구, 2021).

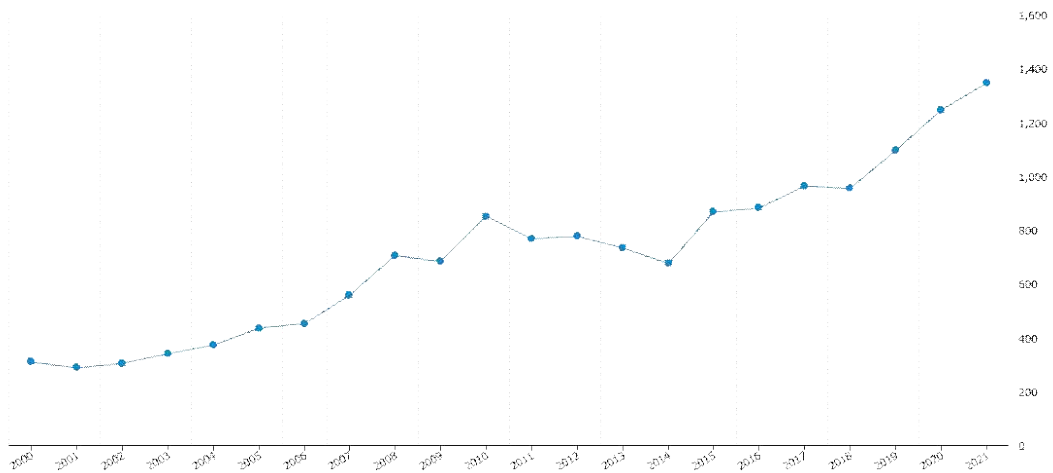
- 3) 빅카인즈 분석 서비스의 특징은 ① 정형화된 데이터: 비정형 텍스트를 분석이 가능한 정형화된 데이터로 바꾸어, 사회현상을 분석할 수 있는 기초 자료 제공 ② 빅데이터화: 1990년부터 현재까지 54개 매체의 약 7천만건 뉴스 콘텐츠 빅데이터화 ③ 가치 있는 정보: 한번 읽고 버려지는 하루살이 정보인 뉴스 콘텐츠를 축적해 분석할 수 있는 정보를 지향하여 한국언론진흥재단이 제공하는 서비스이다(한국언론진흥재단, 2021).

가능하다.

2) 분석결과

2000년 이후 대학 환경 변화에 대한 언론 기사검색을 연도별로 살펴보면 2000년 310건, 2003년 341건, 2005년 436건, 2007년 558건, 2008년 706건, 2010년 852건 등으로 급격하게 증가를 하고 있으며, 2010년 이후 관련 기사가 다소 감소하다가 2014년 676건, 2017년 964건, 2019년 1,096, 2020년 1,247건, 2021년 1,347건 등으로 매우 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 학령인구 감소에 따른 정부와 대학 및 사회의 위기 인식이 점차 커지고 있다는 것을 의미한다고 본다.

〈그림 2〉 대학 환경변화 키워드 연도별 기사 검색 건수



자료: 한국언론진흥재단(2021)

〈그림 3〉은 워드 클라우드 분석결과를 보여주고 있는데, 단어의 발생 빈도가 높을수록 크게 시각화되어 있고, 개략적으로 어떠한 단어들이 텍스트 속에서 많이 나타나고 있는가를 보여주고 있다. 빅카인즈의 워드클라우드 분석은 1,000건의 기사를 대상으로 이루어졌으며, 검색 결과 중 분석 뉴스와 연관성(가중치, 키워드 빈도수)이 높은 키워드를 시각화하여 보여준다. 학부모, 경쟁력, 교육과정, 교육부 등의 단어가 매우 중요하게 부각되고 있음을 알 수 있다.

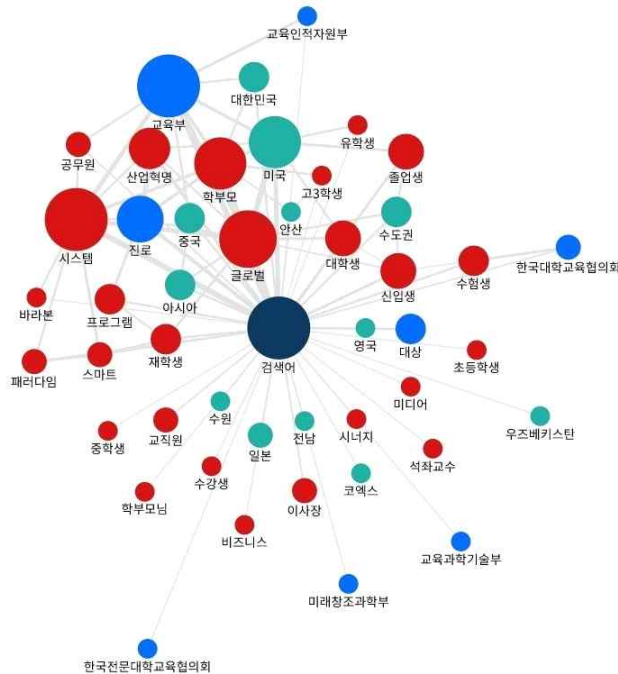
〈그림 3〉 대학 환경변화 연관어 워드클라우드 분석



자료: 한국언론진흥재단(2021)

네트워크 분석에서 워드 클라우드 분석만을 가지고는 단어 간 관계성이나 토픽 등에 대한 정보는 얻기가 힘들기 때문에, 연결중심성 분석을 실시하여 핵심개념 도출 및 개념들 간 연결관계를 파악하고자 하였다(주상현, 2020: 120-121). 〈그림 4〉의 연결중심성 분석을 통해 얻은 동심원 분석 결과를 살펴보면 중심부에 위치할수록 핵심적인 역할을 하고, 바깥에 위치할수록 덜 중요한 역할을 한다고 할 수 있다. 연결중심성 분석을 보면, 글로벌, 대학생, 신입생이 가까이 있으며, 동심원에서는 다소 멀지만 시스템, 교육부, 학부모, 중국, 아시아, 미국 등이 중요한 키워드들로 인식되고 있음을 알 수 있다.

〈그림 4〉 대학 환경 변화 시각화 분석결과



자료: 한국언론진흥재단(2021)

대학 환경변화와 관련하여 키워드들의 빈도수를 중심으로 단어 간 가중치를 부여하여 중심이 되는 키워드를 도출해 보면, 학부모, 교육부, 경쟁력, 교육과정, 코로나 19, 입학사정관제, 학령인구 감소, 전문가 등의 단어가 사회적으로 이슈가 되었기에 대학 환경변화를 논의할 때 우리가 중요하게 다루어야 할 키워드로 인식해야 할 것으로 사료된다. 특히 대학환경변화와 관련해 코로나 19 이슈는 불과 2년이 채 되지 않았지만 2000년 이후는 대학환경 변화에서 매우 중요한 키워드로 부상함으로써 향후 이 이슈가 우리 대학 환경 변화에 지속적으로 영향을 미칠 것으로 분석되고 있다.

〈표 4〉 대학 환경변화 키워드 빈도수 분석

키워드	가중치	빈도수	키워드	가중치	빈도수
학부모	45.28	360	인재양성	13.21	78
교육부	40.22	374	학생부종합전형	12.93	74
경쟁력	40.16	532	사람들	12.88	81
교육과정	33.61	409	신입생	12.41	171
코로나19	24.29	128	고려대	12.41	144
입학사정관제	20.46	115	고등교육	11.87	232
우리나라	19.83	200	특성화	11.72	390
학령인구 감소	19.12	76	구조조정	11.52	129
전문가	19.11	280	아이들	11.43	112
고등학교	17.82	171	수시모집	11.33	86
지속가능	14.67	119	학생부	11.19	289
인공지능	14.54	113	경희대	10.88	185
건국대	13.68	239	생명과학	7.06	128
지역사회	13.61	159			

자료: 한국언론진흥재단(2021)

IV. 대학조직의 환경 적응 방안에 대한 논의

환경은 복잡성, 일상성, 동태성, 적대성 등 다양한 특성들을 가지고 있는 바, 이러한 특성을 가지는 환경에 대해 조직이 대응하고 적응하는 전략들은 여러 형태들이 논의될 수 있다. 학령인구 감소에 따른 위기 상황에서 대학조직은 이러한 요인들을 종합하여 대응전략을 강구해 나가야 한다. 대학환경 변화에 대한 빅카인즈 분석결과를 보면 2018년 이후 주요 언론들의 보도 건수가 높아지고 있고, 이는 우리 사회의 커다란 화두가 되고 있다는 반증이라고 할 것이다. 이 연구는 전술한 바와 같이 대학조직 환경에 대한 대응전략을 제도적 관점과 정치경제적 관점 두 가지 측면에서 고찰하고자 한다.

1. 제도적 관점

1) 대학조직 역량 구축을 위한 방향 설정

공공조직은 외부환경에 대응하면서 그 환경을 변화시킬 수 있다(조승현, 2020). 환경에 대한 의존성이 높은 상황에서의 전략적 관리는 외부환경 요인들과의 관계와 상호작용, 변화가 발생하는 과정에 대한 지속적인 관심을 필요로 한다. 이해당사자들을 만족시키는 조직의 능력은 조직 생존에 매우 중요한 요인이며, 외부 환경의 다양한 요인들에 대한 조직의 의존성을 최소화 하고 이러한 요소들에 의한 압력을 경감시켜야 하며, 경쟁조직 및 정부관계자와 협력이나 협상을 촉진해야 한다. 이러한 과정에서 조직은 외부환경에 이미 존재하는 요구나 잠재적 요구를 적극적으로 조정해야 하고, 다른 한편으로는 이러한 요구에 반응하는 조직 기능을 조정해야 한다(문성호, 2009: 162-163; 주상현, 2014: 549; 전영옥, 2016; 배병룡, 2017). 대학환경 변화에 대한 빅카인즈 분석결과에서도 경쟁력과 교육과정이 가중치가 높은 키워드로 나타났다. 결국, 경쟁력과 교육과정은 대학조직 역량을 구축하기 위해 핵심적인 요소로서 이를 높이기 위한 전략은 다음과 같은 것들이 논의될 수 있다.

첫째, 대학조직 관리자는 환경의 변화흐름을 정확히 파악하고 그에 대한 대처방안을 강구해 나가야 한다. 지금 대학 조직에 불어 닥치고 있는 방향을 보면 3주기 대학 기본역량진단을 통한 재정지원 대응, 지자체-대학이 지역 간 경쟁을 펼쳐야 하는 지역혁신 플랫폼 사업(RIS), 전문대학 혁신지원(R&D), BK21플러스 사업 등 다양한 외부 환경요인들이 상존하고 있다. 이러한 부분에 대한 변화 동향을 확인하고 파악하고, 조직에 대한 영향 등을 예측하고 대응해 나가기 위해 관리자는 모든 해안을 동원해야 한다. 환경의 요구에 대한 니즈를 지속적으로 파악하고 대학정책에 반영해 나가며, 지역사회와 국민에 대한 신뢰를 향상시켜 나가야 대학이 생존할 수 있을 것이다.

둘째, 조직의 전략적 계획이 구체화되도록 대학조직의 구조와 과정을 새롭게 설계해 나가야 한다. 한 예로 국립거점대학이 추진 중인 국립대학 간 학사교류 정책은 변화하는 교육환경에 적합한 정책으로 평가된다. 거점국립대 전체 수준의 Online/Offline 겸용 학점교류로서 교류 대상은 학생 교류를 우선적으로 시도 후, 교수 교류로 확대해 가는 방법들이 모색되고 있다. 또한 학부생 교류를 우선적 목표로 하고, 대학원생 교류(기존)로 확장하고, Online 및 Offline을 겸하여 개설된 강좌에 대해 교차 수강을 허용하며, 전체 대학 간 협약 혹은 지역별 개별대학 간 협약과 같은 학점 인정을 위한 행정적인 조치 등이 강구되고 있다. 이와 같이 대학 위기 상황에 대학들이 공동의 협력 노력을 기울이고, 이러한 노력들이 대학 자체의 시스템 변화를 가져 올 수 있도록 해야 한다.

셋째, 환경 변화에 대응한 대학조직의 과감한 구조조정 노력이 요구된다. 최근 지역 주요 사립대학들은 신입생 충원에 비교적 유리한 4차 산업, 뷰티, 미디어, 반려동물 계열 학과, 보건 계열 학과를 신설하거나 정원을 늘리는 반면 충원율이 저조한 인문·사회·순수예술계열 학과와 코로나19로 직격탄을 맞은 항공, 관광 계열 학과는 폐과 및 모집인원 대폭 감축 등 과감한 학과 구조조정에 나서고 있다. 게다가 '신입생·재학생 충원율'이 대학진단 평가에서 매우 중요한 평가기준인 만큼

모든 대학은 충원율을 유지하기 위해 적극적인 자구책 마련을 추진하고 있다.⁴⁾ 결국, 입학정원 감소 추세에서 향후 대학 자체의 구조조정 노력과 지방대학 간 통폐합 등 지방대학 스스로 강력한 구조조정 노력이 필요하다.

넷째, 공공기관 지역인재 채용의무제를 적극 활용하고, 이에 대한 내부프로세스를 준비해 나가야 한다. 지역 공공기관 일자리 창출은 지방대에게 큰 기회가 될 수 있다.⁵⁾ 균형발전 차원에서 현재 지역인재 신규채용 의무비율을 30%에서 50%⁶⁾로 확대하고 법률에 직접 규정하는 등 공공기관의 선도적 정책 수용과 기업의 적극적인 이행의 독려를 위하여 법령 및 제도를 개선하는 노력이 필요하고, 이러한 채용의무의 이행결과를 공공기관 평가에 반영해야 한다. 기재부 발표에 의하면 공공기관 채용규모는 2019년 33,447명, 2020년 25,000여명, 2021년 26,000여명으로 추산되고 있다.

2) 법제화 및 예산의 확보 노력

외부환경의 변화에 대응하면서 대학조직의 요구와 지지를 확보하기 위해서는 제도 및 예산 등이 필요하다. 이를 위해 지방대학은 대학 조직의 생존과 발전에 영향을 미치는 법규제정 및 예산 배정의 과정에 적극적으로 관여하여 지지를 확보해야 한다.

첫째, 학령위기 감소에 대응해 나가는 제도적 구축 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 위기에 대한 지원은 법제도에서 출발하기 때문에 정치권과의 협업을 통해 지방대학의 위기에 효과적으로 대응해 나갈 수 있는 법안들이 만들어져야 한다. 예를들면 학령인구감소 및 지방소멸에 대한 대응으로 최근 국회에서는 서영교 의원 대표발의⁷⁾로 “지방소멸 대응 특별법안”이 논의되고 있다. 이 법안의 제안 이유는 지방소멸에 대응하기 위한 특단의 실효성이 높은 대책을 마련하기 위하여 지방소멸대응국가전략계획을 수립·시행하고, 소관 중앙행정기관의 장은 매년 그 부문별 시행계획을 수립·시행하며, 국가 및 지방정부 차원에서 지방소멸에 효과적이고 실효성 있게 대응하기 위해서이다. 향후 학령인구 감소로 인한 지방대학위 위기에 대해 중앙과 지방정부의 역할과 책무가 강화될 것으로 예측되고 있는 바, 이러한 흐름에 대해 대학 조직은 어떠한 요구와 지지를 이끌어

4) 최근 발표된 자료를 보면 충청권의 서원대는 경영학부 모집인원을 60명 감축하였고, 세명대는 2개 학과 신설에도 입학정원은 60명을 줄였으며, 호남권의 원광대학은 전체 모집인원을 전년 대비 321명 감축하였고, 호원대는 항공 관련 학과 등에 대해 선발인원을 감축하는 전략을 추진하고 있다. 영남권에서는 대구대가 21개 모집단위를 10개로 조정하였고, 신라대는 충원율 70% 이하 학부·학과 통폐합을 추진하고 있으며, 강원권은 상지대가 입학정원 137명 감축, 모집단위 축소, 4차산업 관련 학과를 대거 신설하였고, 한림성심대는 55% 이하 충원율 학과 폐가를 추진하고 있다.

5) 최근 김윤덕 의원은 혁신도시로 이전한 공공기관의 지역인재 의무 채용비율을 50%로 확대하는 법안을 2021년 2월 1일 발의한 바 있다. 구체적으로 혁신도시 조성 및 발전에 관한 일부 개정 법률안은 2027년부터 이전지역 소재학교 출신 30% 외에 이전지역 외의 비수도권 소재학교 출신 20%로 구분하여 선발하도록 하는 제도이다. 2014년 12월 제정되어 2021년 3월 개정된 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(지방대 육성법)」에 따르면 공공기관의 장이 이전지역에 소재하는 대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 일정 비율 이상 채용하도록 하고 있다.

6) 적용지역 단위를 '이전지역 학교 출신 30% + 이전지역 외의 비수도권 학교 출신 20%'로 구분하여 정함

7) 의안번호 13318, 발의 연월일은 2021년 11월 15일이며, 총 89명의원이 공동 발의함.

낼 것인지 해안을 만들어 내야 할 것이다.

둘째, 고등교육 재정의 안정적 확보방안이 필요하다. 2022년도 정부 교육부 예산안 중 주요 증액 내용을 보면 대학혁신지원 사업 991억원, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업(RIS) 330억 원, 전문대학 혁신지원(R&D) 225억원 등이다. 고등교육 예산 중 가장 많은 부분은 국가장학금이며, 국립대 인건비 등을 빼면 대부분의 주요 예산은 정부 재정지원 사업에 몰려있다고 볼 수 있다.⁸⁾

대학 교육에 대한 공공성 강화를 위해 정부의 고등교육재정지원을 OECD 국가들 평균 수준으로 충분히 확충하고, 이를 토대로 국민들의 교육받을 권리 보장과 고등교육의 질을 높이는 방향으로 중장기적인 고등교육 정책 방향을 재설계한 이후 대학 위기의 해법을 찾아야 할 것이다. 교육재정의 안정적 확보를 위해서는 고등교육재정에 대한 정부 부담률을 GDP 대비 0.6%(10조 8천억) 수준에서 OECD 평균인 1%(19조 2천억) 수준으로 올리는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 지방교육재정교부금법에 의거하여 초중고 교육재정에 투입되고 있는 예산을 고등교육도 포함할 수 있도록 지방교육재정교부금법을 개정하거나 고등교육재정교부금을 신설하여 고등교육 재정의 불안정성을 해소하는 것도 논의가 필요하다. 초중고 학생은 10년 전에 비해 30% 정도 급감하고 있는 바, 교육재정의 효율성을 담보할 필요가 있고 이에 대한 논의가 필요하다고 할 것이다. 결국 고등교육 5개년 계획 수립 및 대학 재정지원정책 수립시 지방자치단체의 참여를 확대하여 고등교육 수요와 여건을 반영하고, 고등교육 재정 확보를 통해 대학 입학정원 감소에 따른 대학 위기에 대응하기 위해 대학에 대한 실질 예산 지원을 확대해야 한다.

2. 정치경제적 관점

1) 외부 환경요인들과의 거버넌스 구축

관리자는 조직의 생존을 위해 “환경-전략-조직” 간 연쇄적 적합성이라는 기본 원칙을 중심으로 자기 조직의 적합성을 끊임없이 재검토하고 외부 요인들과의 연합형성 및 개방형 서비스 혁신체제를 구축해 나가야 한다. 2000년 이후 대학환경 변화에 대한 빅카인즈 분석결과를 보면 코로나 19는 최근 2년에 불과한 사회적 이슈임에도 불구하고 워드클라우드 분석에서 매우 중요한 위치를 점하고 있으며, 학령인구 감소도 중요한 키워드로 나타나고 있다. 즉, 이와 같이 연관성이 높은 키워드를 중심으로 대학 조직은 변화노력을 기울여야 하며, 이러한 노력들은 다음 몇 가지 측면으로 구분하여 설명할 수 있다.

첫째, 대학 위기극복을 위한 지역대-교육청-지자체 간 협력적 거버넌스 체계 구축을 통해 지역별 특화된 방안이 마련되어야 한다. 학령인구 감소, 지역인재의 수도권 집중화, 지역경제의 활력 저하 등으로 지방대학의 위기가 가속화됨에 따라 이를 극복하기 위해 지역대학-지자체-정부가 거버넌스 체제를 구축하여 문제를 해결해 나가야 한다. 특히 지방대-지자체 간 소통을 통해 지역혁

8) 국회예산정책처(2020)의 자료에 의하면 국공립 지방대학의 경쟁력 강화를 위해 등록금 전액 지원에 따른 추가재원 소요(2022-2026)는 연평균 5,259억원 정도로 추산되고 있다.

신 인재 양성, 산학협력 역량 강화, 교육수요 및 지역인재 입학자원 발굴, 대학-지역 간 상생협력 프로젝트 발굴 등을 통해 지역별 특화된 극복방안을 마련해 나가야 한다(박민수 외, 2019). 또한 입시와 관련해 유연한 정책 추진을 위해 지자체-교육청-지방대학 등이 공동으로 참여하는 실무협의체 운영의 내실화도 필요하다.

예를들면, 부산시는 대학 및 지역인재 육성지원 간담회를 개최하여 부산시장, 23개 지역대학 총장·부총장, 부산시교육청, 부산상공회의소, 부산경영자총협회, 인재평생교육진흥원, 부산산업과학혁신원 등이 참여하여 지역대학과 지역이 처한 위기 극복방안을 논의한 바 있으며(뉴시스1, 2021. 4. 21), 2021년 12월 6일에는 대학 및 지역인재 육성지원 협의회를 개최하는 등 산학 협력 거버넌스를 조성하는 노력을 기울이고 있는 점은 의미있는 사례라고 할 것이다. 지방대학 육성을 통해 대학을 졸업한 청년인재의 수도권 이동을 막아야 국가균형발전을 기대할 수 있기 때문이다.

둘째, 대학이 주도하여 지역과 연계한 특화산업을 발굴해야 한다. 지역수요 맞춤형 R&D 사업 발굴 및 육성전략 수립 추진, 지자체 R&D 사업의 양적 확대로 지역 R&D 자원 확보 등 지역의 잠재적 가능성과 가용한 혁신자원, 산업기술의 수요 등을 반영하여 지역산업의 특성과 수요가 반영된 육성전략이 수립되어야 한다. 특히 지역주도 지역혁신체제 구축 및 지역대학 역량 강화 지원, 지역 기업, 연구기관, 대학, 지방정부, 공공기관 등 혁신주체들의 공동 기획·연구 등의 협력활동을 통해 지역의 과학기술 경쟁력과 경제 활성화에 기여해야 한다.

2) 대학환경 변화에 적합한 구조조정 방향 담론 형성

작은 성공이 큰 변화를 이끌어 낼 수 있기 때문에 환경의 니즈를 정확하게 파악하고 지방대 위기라는 대학환경에 부합하는 정책과 서비스가 발굴되도록 다양한 측면에서 담론이 형성되어야 한다. 대학환경 변화에 대한 빅카인즈 분석결과에서도 시스템과 연결되고, 시스템은 패러다임과 스마트로 연결된다. 즉, 향후 시스템은 패러다임 변화와 스마트 시대를 중시해야 함을 알 수 있다. 이러한 상황에서 대학구조조정은 필연적으로 갈등과 비용을 수반하게 되는 바, 직면하는 문제들에 대한 적절한 해결책을 찾는 노력이 필요하다(주효진, 2014; 정종원, 2015). 제기될 수 있는 중요한 논제를 살펴보면 다음 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 학령인구 감소는 결국 대학 입학정원 축소문제와 직결되기 때문에 가장 중요한 논의는 정원 감축방향에서 출발해야 한다. 즉, 학령인구 감소에 따라 대학의 정원 감축은 피할 수 없는 현실이 되었다. 향후 정원을 어떻게 감축하느냐의 국가적인 문제가 적극 논의되어 그 기준들이 마련되어야 한다. 예를들면, 수도권과 비수도권 대학의 정원을 동일한 비율로 줄이는 방안 등이 한 예가 될 수 있다. 이와 관련하여 유은혜 교육부 장관은 2021년 5월 6일 “수도권 대학에 적정규모의 정원 감축이 필요”하다고 언급한 바 있다(연합뉴스, 2021.5. 6). 또한 지방대학을 “학문연구중심대학”과 “직업교육중심대학”으로 나눈 뒤 차별화된 지원 정책을 수립하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이 외에도 현행 고등교육법상 대학 모집정원을 한번 줄이면 다시 늘리기 어려워 대학이 모집정원을 축소하지 않은 바, 구조조정 뒤 상황에 따라 정원을 다시 늘릴 수 있도록 하는 “모집유보정원제” 등 고

등교육정책 전반에 대해 검토가 필요한 상황이다.

둘째, 인문사회·예술·문화 등 소외학문 분야에 대한 학술진흥체계 구축이 필요하다. 2021년 입시한파에 따라 각 대학들은 자구노력을 기울이고 있는 많은 지방대학들이 인문사회나 예술 분야의 학과 및 정원을 크게 감축하고 있다. 원광대학은 인문사회계열 영어영문학과·중국학과·역사문화학부 및 경영학부·무역학과 등의 선발인원을 줄였고, 대구대는 한국어문학부(한국어교육전공), 무역학과·경영학과·회계학과를 경영학부(경영학전공·회계학전공)로 통합하여 21개 모집단위를 10개로 조정하고, 유럽문화학과와 스마트시스템공학과(계약학과)는 폐과할 예정이다. 결국 소외학문 분야에 대한 교육부의 적극적인 지원과 대응 노력이 마련되지 않으면 지방에서 인문사회, 문화, 예술 등 소외학문 분야의 학문의 생태계 붕괴는 가속화 될 것이다.

V. 결론

외부환경이 대학조직에 어떠한 영향을 미치고, 대학조직은 이러한 환경변화에 어떻게 대응해 나가야 할 것인가? 이 연구는 대학조직이 학령인구 감소라는 외부환경에 대응하기 위한 전략을 모색하기 위해 학령인구 감소와 관련된 내·외부환경 요인 분석을 통해 대학조직의 환경적응을 위한 전략적 방향을 탐색하는데 연구의 목적을 두었다. 분석결과 저출산에 따른 학령인구의 급격한 감소, 충원을 감소에 따른 정원 감축 및 폐교의 증가, 수도권에 대한 집중도의 가속화, 교육부 구조조정정책의 실패와 고등교육 재정의 열악 등이 대학 조직이 안고 있는 문제점으로 제시되었으며, 빅카인즈(BIGKinds) 분석결과에 따르면 학부모, 경쟁력, 교육과정, 교육부 등이 연관성과 가중치가 높은 키워드로 나타났다. 분석결과를 토대로 이 연구는 제도적 관점에서 첫째, 대학조직 역량 구축을 위한 방향 설정, 둘째, 법제화 및 예산의 확보 노력을 제시하였고, 정치경제적 관점에서는 첫째, 외부 환경요인과의 거너번스 구축, 둘째, 대학환경 변화에 적합한 구조조정 방향 담론 형성 등을 중심으로 논의를 전개하였다.

학령인구 감소라는 환경 하에서 지방대학은 이제 위기를 넘어 생존의 갈림길에 서있으며, 어떠한 방향성을 가지고 나아가야 할지 앞이 보이지 않는 어두운 현실에 처해 있다. 지방대학의 현실은 우수한 학생을 유치하는 전략은 뒤로 하고 이제는 모집 후 우수한 인재로 만들어 지역사회에 진출시키는 전략으로 대학환경의 패러다임이 바뀌고 있는 바, 이러한 상황을 직시하고 변화에 대응해 나갈 수 있는 지방대학의 노력이 요구된다.

현재 대학들을 대상으로 교육부뿐만 아니라 고용노동부, 과학기술정보통신부, 중소기업벤처부, 산업자원부 등 다양한 정부부처와 지방정부에서 ‘인재양성’이라는 이름으로 여러 가지의 재정지원사업을 지원하고 있다. 따라서 대학조직을 대상으로 한 사업의 효과성을 극대화하기 위해서는 개별적인 차원에서의 정부부처나 지방정부가 대학을 대상으로 하는 재정지원사업이 아니라 연계를 통한 사업의 효과성을 극대화하는 전략이 필요하다. 즉 현재의 정부직제상 “사회부총리”의 위상을 가지고 있는 교육부가 여러 정부부처가 대학을 대상으로 지원하고 있는 재정지원 사업들을

대상으로 협력 및 조정자로서의 역할을 수행해 준다면 현재보다는 더욱 예산낭비를 줄이면서 사업의 효과성을 높일 수 있을 것이다. 이를 위해 2022년 새롭게 들어서는 차기정부에서 우선적으로 중앙부처, 지방정부, 대학, 연구소 및 기업들이 협력적 거버넌스 차원에서 사업들을 수행하고 예산의 효율적 배분과 집행이 이루어질 수 있도록 '사회부총리부처'가 진두지휘를 할 수 있는 실질적인 방안과 위상을 마련하는 것을 모색할 필요가 있다고 본다.

최근 교육부는 대학 간 장벽을 허물고 인적·물적 자원을 나누는 “지역혁신플랫폼사업”과 “디지털 신기술 인재양성 혁신 공유대학” 등과 같은 공유대학 프로그램을 대학위기 해법으로 제시하고 있고, 이러한 공유대학 모델은 대학 간 학점교류, 공동교육, 공동학위 등 다양한 형태로 운영이 가능하다. 향후 지방대학들 간 학사제도 개편, 신기술 및 우수강의를 공유하고 지역산업에 필요한 인재를 양성하는 노력이 더욱 강화될 것으로 예상된다. 이 과정에서 지방대학을 비롯해 지자체, 기업, 공공기관, 연구소 등 지역사회가 공동 대응하는 노력과 과정이 필요하다. 2018년 서남대가 폐교되자 도시가 텅 빈 비어 공동화되고 남원 경제가 극심한 침체를 경험하고 있는 사례에서 보듯 지방대학의 위기는 곧 지역사회의 위기가 되기 때문이다.

지방대학 활성화 방안이 단순히 '구호 사업'이 아닌 국가의 균형발전을 선도하는 주체라는 적극적인 개념으로 변화가 필요하며, 이를 위해 국가와 지자체가 공동의 노력을 기울여 나가야 한다.

참고문헌

- 강영숙. (2014). 사회복지조직의 규모의 확대(1): 조직운영의 이점인가?. 「한국자치행정학보」, 28(1): 359-382.
- 「고등교육법」. 일부개정 2021.09.24.
- 고영구. (2021). 균형발전과 공공성 확보를 위한 대학 정책의 전환. 지방대학의 위기 대학정책의 과제 정책토론회: 지방대학의 위기와 대학정책의 방향. 발표자료집.
- 교육부. (2019). 인문사회 학술생태계 활성화 방안. 내부자료.
- 국회예산정책처. (2020). 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 일부개정법률안.
- 김국일·권석균·강성원. (2013). 적대적 환경 하에서 조직변화 노력이 조직실패에 미치는 영향. 「경영학연구」, 42(6): 1737-1778.
- 김동욱·정준화. (2011). 기후변화에 대응한 정부조직 설계. 「한국행정논집」, 23(1): 295-318.
- 김명환. (2018). 조직 환경의 재개념화: 공진화론 관점에서의 기술 환경과 제도 환경 간의 관계 재정립. 「현대사회와 행정」, 28(4): 183-216.
- 김민희·주효진·주동범·오세혁. (2018). 유보통합 및 초·중등사무 지방이양과 교육부 조직개편 방안에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 32(1): 115-138.
- 김송림·오석영. (2020). 대학조직의 성과관리에 관한 연구의 분석: 연구 동향 및 도입사례 연구내용 분석을 중심으로. 「경영교육연구」, 35(2): 307-328.
- 김영호·류은영·류병곤. (2012). 조직환경과 조직구조가 조직효과성에 미치는 영향: 47개 한국중앙

- 행정기관을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 11(3): 185-215.
- 김영화·백정하·이윤미·서정화·신현석. (2009). 「고등교육의 이해 이론과 실제」. 서울: 학지사.
- 노영희·장로사·곽우정·노지윤·신영지. (2019). 공유대학 운영 활성화 방안에 대한 연구: K대학 힐링바이오공유대학을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 23(1): 159-189.
- 뉴시스. 부산시, 대학·지역인재 육성지원 간담회 22일 개최. 2021.4.21.
- 대학교육연구소. (2020). 대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안, 정책연구보고서.
- 대학교육협의회. (2021). <http://www.kcue.or.kr/>.
- 「대학설립·운영 규정」. (2021). 일부개정 2021.09.24.
- 「대학저널」, <http://www.dhnews.co.kr>.
- 문성호. (2009). 외부환경의 변화와 청소년 조직의 대응전략. 「청소년복지연구」, 11(4): 155-172.
- 박민수·노영희. (2019). 사회적 투자수익률을 활용한 K대학 사회경제적 영향력 지수 개선 연구 「한국비교정부학보」, 23(2): 181-199.
- 박준식. (2010). 정부조직의 변화에 대한 사회학적 이해: 세계화와 정부의 패러다임 변화를 중심으로. 「한국조직학회보」, 7(2): 47-69.
- 배병룡. (2017). 조직 연구와 사회학적 신제도주의: 연구 현황과 평가. 「한국자치행정학보」, 31(3): 75-99.
- 부산광역시. (2021). <https://blog.naver.com/newbusan0407/222588768286>.
- 신동엽. (2008.1). 조직이 전략을 따르지 않는 이유?. 동아비즈니스리뷰 333호. https://dbr.donga.com/article/view/1203/article_no/3091/ac/magazine
- 안관수·이은영. (2015). 융복합 사회에서 대학구조개혁정책에 관한 연구 : 하버마스의 의사소통행위론 관점으로. 「디지털융복합연구」, 13(8): 439-447.
- 에듀동아, 2023 대입, 수도권은 수능-비수도권은 교과로 많이 선발한다. 2021. 5. 6.
- 연합뉴스, 더 미룰 수 없는 대학 구조조정...대학 스스로 개혁 동참해야, 2021. 5. 20.
- _____, 수도권 사립대 15곳만 정원감축 무풍지대...감축분 1.7%만 분담, 2021. 6. 10.
- _____, 유은혜 “수도권 대학 입학정원, 적정규모로 줄여야”. 2021. 5. 6.
- _____, ‘지방대의 위기’ 10년 만에 부산 100개·경남 150개 학과 사라져, 2021. 5. 10.
- 안희남·이승철. (2012). 교환 거버넌스로서 네트워크 조직의 본질과 쟁점. 「한국자치행정학보」, 26(1): 219-240.
- 오정수. (1999). 사회복지행정조직환경의 변화와 대응전략. 「한국사회복지행정학」, 창간호: 69-87.
- 이성재·홍정화·박문곤. (2010). 대학조직의 특성이 균형성과표에 미치는 영향. 「상업교육연구」, 24(3): 187-207.
- 전영옥. (2009). 정부의 재정지원이 지역사회조직의 정당성에 미치는 영향분석. 「한국자치행정학보」, 23(1): 433-456.
- _____. (2016). 정책집행게임이론을 적용한 조직 신설에 관한 연구: 전라북도 인권센터를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 30(4): 303-321.
- 정종원. (2015). 조직문화가 조직 내 정치 및 갈등, 갈등관리에 미치는 영향에 관한 연구: 인과관계의 분석을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 19(4): 139-172.

- 조승현. (2020). 조직의 창의성에 대한 연구. 『한국자치행정학보』, 34(1): 213-234.
- 주상현. (2013). 성과관리 연구경향과 정책적 함의: RISS 등재 학술논문 분석을 중심으로. 『한국자치행정학보』, 27(2): 483-512.
- _____. (2014). 정부3.0 환경변화에 대한 공공조직의 대응전략: 농촌진흥청 사례를 중심으로. 『한국자치행정학보』, 28(4): 533-558.
- _____. (2021). 학령인구 감소에 따른 지역대학의 현실과 대처: 행정학과를 중심으로. 『한국행정포럼』, 173: 40-49.
- 주효진. (2014). 조직문화 진단과 변화관리를 통한 조직성과향상에 관한 연구: 한국임업진흥원을 대상으로. 『한국자치행정학보』, 28(4): 233-253.
- 주효진·장봉진. (2016). 문화행정조직의 역사적 변화과정과 발전방향에 관한 연구: 1공화국부터 이명박 정부까지를 대상으로. 『한국자치행정학보』, 30(1): 165-183.
- 주효진·한승준. (2011). 국제협력 강화를 위한 조직확대방안 모색: 산림분야를 중심으로. 『한국자치행정학보』, 25(3): 337-354.
- 『지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(지방대 육성법)』. 2021년 3월 개정.
- 통계청. (2021). kostat.go.kr
- 한국대학교육협의회(2021). www.kcue.or.kr/
- 한국대학신문(2021). 409개 대학을 연결하는 ‘힘’(http://news.unn.net)
- 한국언론진흥재단. (2021). (<https://www.bigkinds.or.kr/v2/intro/index.do>)
- 한국일보, 미달 사태로 위기에 몰린 지방대 “모집유보정원제 도입하자, 2021. 5.6.
- 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정 법률안. 김윤덕의원 대표발의 자료. 2021.1.31.
- Aldrich, H. E. and J. Pfeffer. (1976). Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*. 2: 79-105.
- Bolman, L. G. and Deal, T. E.(2008). *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*. 4th ed., San Francisco, CA: Jossey - Bass.
- Eggers, William D. (2007). *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hasenfeld, Y. (2000). *Social Welfare Administration and Organization Theory*. In R. Patti (Ed), *The Handbook of Social Welfare Management*(pp. 89-112). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

주상현(朱相炫): 전북대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문: 지방정부간 정책갈등에 관한 연구), 현재 전북대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 학문적 관심분야는 재무행정, 기획론, 지방재정이며, 주요 논문으로는 “국가사무의 기능이양에 대한 중앙-지방정부 공무원의 인식 연구(2018)”, “도시재생사업 성공요인 중요도

분석과 정책적 함의: 전문가와 지역주민 인식 비교를 중심으로(2019)”, “지방자치단체 농촌 공동화 실태와 정책 방안(2020)”, “지방자치단체 인구소멸 실태와 정책 방안(2021)” 외 다수의 논문이 있다.(ju1414@jbnu.ac.kr)

〈논문접수일: 2022. 1. 5 / 심사개시일: 2022. 1. 7 / 심사완료일: 2022. 1. 20〉

Abstract

Local Universities' Organizational Adaptation to Changing Environment

Ju, Sang-Hyeon

The study explores the ways in which local universities adapt to environmental changes (i.e. the decrease in the size of the school-age population). Organization and governance of local universities were analyzed by both external environmental factors (i.e. low birth rate, the Ministry of Education's policy on restructuring higher educational institutions) and internal environmental factors (i.e. reduction of filling rate, reduction of quota and school closures, urban concentration). To understand the current phenomena more in depth, BIGKinds analysis also was performed on a wide variety of news articles that have been published since 2000.

The study found that Korean local universities have faced a number of problems including the sudden decrease in the size of school-age population and the increase of the number of university closure. School closures are accelerated by the decline of in the filling rate, urban concentration, failure of the government restructuring policy and lack of finance for higher education. The BIGKinds analysis also identified parents, competitiveness, curriculum, and the Ministry of Education as keywords with high relevance and weight.

The results thus suggest that local universities make efforts to set a direction for university organization capacity building, to develop shoes and to secure school budget with implications from an institutional point of view. In addition, this study suggested the establishment of governance with external environmental factors and the formation of discourses on the direction of restructuring suitable for changes in the university environment, as implications from a political and economic perspective.

Key Words: Local university organizations, BIGKinds analysis, School-age population, Environmental change, Adaptation

