

대학의 정원 결정에 대한 대학평가의 영향: 평가등급에 따른 디커플링 현상을 중심으로

박 정 인*
주 혜 린**
황 정 윤***

국문요약

이 연구는 대학에 대한 평가가 대학의 정원 결정에 미치는 영향을 디커플링 현상을 중심으로 분석하였다. 학령인구가 감소함에 따라 정부는 대학의 구조개혁을 통해 고등교육의 지속가능성을 제고하고자 하였으나, 대학은 정원 내 모집인원은 감소시키나 정원 외 모집인원은 증가시킴으로써 이에 전략적으로 대응하여 정부의 구조조정 압력과 운영상의 어려움을 해소하고자 하였다. 본 연구는 이를 실증적으로 규명하기 위해 2015년 대학구조개혁평가와 2018년 대학기본역량진단 결과를 활용하여 2016년부터 2020년까지의 대학 관련 자료를 중심으로 패널회귀분석을 시행하였다. 그 결과, 최하위 평가를 받은 대학의 경우, 정원 외 모집인원 규모를 오히려 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 비수도권 소재 대학의 경우, 최하위 평가등급을 받은 대학이 정원 외 모집인원 규모를 늘리는 것으로 나타난 반면, 수도권 소재 대학의 경우, 정원 외 모집인원 결정에 있어 대학평가가 미치는 영향은 유의미하지 않았다. 이 연구를 통해 대학이 조직의 생존과 보호를 위해 전략적으로 디커플링을 활용하는 것을 확인할 수 있었으며, 그에 따라 학령인구 감소에 대응하기 위한 정부의 대학평가의 방향성에 대한 정책적 시사점을 제시하였다.

주제어: 대학 정원, 대학구조개혁평가, 대학기본역량진단, 디커플링, 제도적 압력

I. 서론

저출산으로 인해 학령인구가 감소하는 동시에 고등교육의 질 향상을 위해 정부는 각 대학에 대한 평가를 시행하여 대학구조조정정책을 추진하였다. 2015년 대학구조개혁평가에서 하위등급을 받은 후 권고에 따라 대학정원을 제한하지 않으면 그 대학은 재정지원사업부터 시작하여 국가장학금, 학자금대출 제한이 될 수 있다(교육부, 2014b). 2018년 대학기본역량진단 또한 역량강화대학으로 선정된 대학부터 감축 권고가 실시되며, 정원 감축 권고 미이행 시 국가장학금 및 학자금 대출에 대한 일부 제한이 검토된다(한국교육개발원·교육부, 2018).

* 제1저자

** 공동저자

*** 교신저자

그러나 이러한 대학평가가 대학이 학령인구 감소에 대응하고 고등교육의 질 향상이라는 평가 목표를 달성할 수 있도록 하는데 효과적인가? 정부의 대학평가에서 하위 등급을 받은 대학은 정부의 재정지원이 제한될 가능성이 높아짐과 동시에 부정적인 대학평가 결과로 인해 부정적 이미지의 증가와 평판의 감소를 경험하게 된다. 이는 향후 대학의 입학생 수 감소로 이어지며, 대학의 자금수입에서 상당한 비율을 차지하는 등록금의 감소를 불러와 재정적 어려움을 초래할 수 있다(김송림·박대권, 2020). 이미 국가 주도의 고등교육 개혁으로 인해 많은 국내 대학이 재정지출, 강좌 개설, 교수 모집, 학생 수 등에 있어서 대학의 자율성이 떨어진 상태에서(Kang, 2009), 각 대학들은 대학평가의 결과에 기반하여 구조개혁 및 고등교육 질 향상에 주력하기보다는 대학평가의 부정적인 영향을 상쇄하기 위해 더 몰두할 가능성이 크다.

실제로 대학은 학령인구 감소라는 위기와 대학구조조정이라는 강압적 압력 속에서 조직의 생존과 보호를 위한 대응을 하고 있는데, 그 대표적인 대응은 대학의 규모와 연관이 있는 대학의 정원을 조절함으로써 생존 가능성을 높이기 위한 전략을 취하는 것이다. 대학의 정원은 정원 내와 정원 외로 구분되는데, 일부 대학은 교육부의 통제를 받고 있는 정원 내 입학을 감소시키는 반면, 교육부의 통제를 받지 않는 정원 외 입학은 증가시키고 있었다(베리타스알파, 2017.10.18.). 이러한 대학의 행태는 표면적으로는 정원 내 모집인원 감소를 통해 사회적 및 규범적 압력에 순응한 것으로 보이지만 정원 외 모집인원을 증가시키면서 실제로는 대학구조조정을 위한 평가로 인한 제재에 전략적으로 대응한다고 볼 수 있다. 이는 제도주의 조직론 측면에서 학령인구 감소와 대학구조조정을 위한 평가로 인한 대학입학정원 감축이라는 규범으로부터 대학조직이 전략적으로 디커플링(decoupling) 행태를 보이는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 배경하에 본 연구는 정부의 대학에 대한 평가가 대학정원에 미치는 영향을 디커플링 현상을 중심으로 실증적으로 규명하고, 나아가 대학의 소재지에 따라 디커플링 행태의 차별적 양태가 나타나는지 분석하고자 한다. 연구 목적에 의한 세부 연구질문은 다음과 같다. 첫째, 낮은 평가 등급의 대학은 그렇지 않은 대학에 비해 정원 외 규모를 늘리는 디커플링 행태를 보이는가? 둘째, 그렇다면 이러한 행태는 수도권 소재 대학과 비수도권 소재 대학에 따라 다르게 나타나는가?

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 대학평가의 현황과 주요 내용에 대해 살펴본다. 제3장에서는 선행연구를 검토하고 이론적 배경에 따른 연구가설을 도출한다. 제4장에서는 분석에 활용한 자료와 분석 방법 및 변수 측정에 관한 구체적인 내용을 제시한다. 이는 제5장에서 실증분석 결과를 통해 가설을 검증한다. 마지막 장인 결론에서는 본 연구의 함의 및 시사점과 연구의 한계에 대하여 논의한다.

II. 대학평가 현황 및 주요 내용

1. 대학평가 현황 및 주요 내용

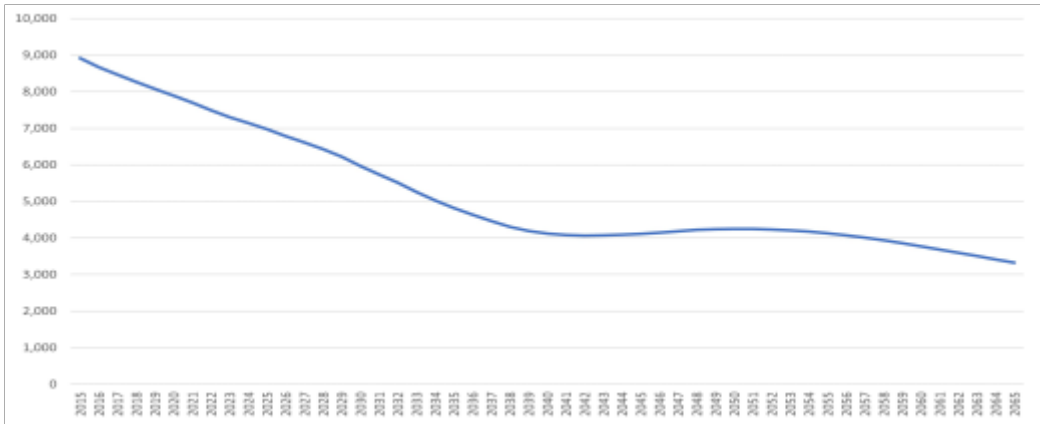
교육부의 대학평가는 2015년에 실시한 대학구조개혁평가 이전에도 단행되어 왔으나, 학령인구

의 감소와 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 실시하는 대학평가는 2015년 대학구조개혁평가와 2018년 실시한 대학기본역량진단이 대표적이다. 본 연구에서도 2015년 대학구조개혁평가와 2018년 대학기본역량진단을 중심으로 하여 대학평가의 주요 내용을 살펴보고자 한다.¹⁾

교육부는 학령인구의 급격한 감소에 대비하여 우리나라 고등교육의 경쟁력을 높이기 위해서 “대학 구조개혁 추진계획”을 수립하였다(교육부, 2014a). 평가의 목적은 대학에 대한 새로운 평가 체제를 통해서 대학교육의 질을 향상시키고 평가결과에 따라 대학의 구조개혁을 추진하는 것이다(교육부, 2014a). <그림 1>을 살펴보면 2015년의 학령인구(6-21세)는 약 9백만 명에 가까웠던 반면, 2065년에는 학령인구가 약 3백만 명으로 감소할 전망임을 알 수 있다. 이는 대학이 학령인구의 감소로 인한 정원 미달의 위기에 직면해 있음을 의미한다. 또한 대학구조개혁평가를 추진하는 배경으로 지방대학의 위기를 언급하고 있는데(교육부, 2014b), 이는 지방대학의 충원율이 점차 낮아질 것이 예상되면서 지방대학의 위기가 곧 수도권 대학으로 전이될 가능성이 있다고 판단했기 때문이다(교육부, 2014b). 물론 유학생 유입이나 평생학습 등 고등교육 수요가 새로이 확대되는 경향성이 나타나고 있긴 하나 근본적으로 고등교육 수요의 감소는 필연적이며, 이러한 새로운 수요를 통해서는 학령인구 감소에 대처하기 어려운 상황이다(교육부, 2014b).

<그림 1> 학령인구 추세 전망(2015년~2065년)

(단위: 천 명)



자료: 통계청(KOSIS, 2024), 장래인구추계

1) 대학을 대상으로 실시한 평가는 중앙일보 대학평가, 2008년부터 실시한 산업계관점 대학평가, 국민권의 위원회에서 실시하는 종합청렴도 평가 등 다양하나, 그 양상과 목적이 다음과 같이 상이하여 본 연구에서는 제외하였다. 첫째, 평가 결과에 따른 지원 및 제한이 부재하다는 점, 둘째, 모든 대학에게 강제적으로 실시된 평가가 아니라는 점, 셋째, 학령인구의 감소에 따른 대학의 경쟁력 및 생존의 제고라는 대학구조개혁평가와 대학기본역량진단의 목적과는 다르게 중앙일보 대학평가 및 산업계관점 대학평가와 같이 대학의 대외적 이미지를 높이거나, 종합청렴도 평가와 같이 대학의 투명성 및 건전성 등을 평가하는데 주안을 두며 대학 기관 외의 다양한 기관을 평가의 대상으로 삼는다는 점이다.

대학구조개혁평가는 최근 3년간 자료를 활용하여 교육여건, 학사관리, 학생지원 등 여러 요소를 고려하여 평가가 이루어진다(교육부, 2014a). 평가대상은 고등교육법 제2조 제1호, 제2호, 제4호를 바탕으로 일반대, 산업대, 전문대이다(교육부, 2014a). 평가는 단계평가로 이루어지며 1단계 평가는 전체대학을 대상으로 이루어지고, 이후 진행되는 2단계 평가는 그룹2를 대상으로 진행된다(교육부, 2014a). 1단계 평가지표는 총 12개이며 각 대학은 평가점수에 따라 그룹1과 그룹2로 나뉘는데, 그룹1은 다시 A등급, B등급, C등급으로 나누어진다(교육부, 2014a). 2단계 평가는 A등급, B등급, C등급에 속하지 않은 그룹2의 소속된 대학을 대상으로 실시된다(교육부, 2014a). 1단계 평가점수와 2단계 평가점수를 합하여 최종점수가 산출되고, 이 점수에 따라 D, E등급이 정해진다(교육부, 2014a). 만약 2단계 평가결과가 우수하다면 그룹1로 상향조정도 가능하다(교육부, 2014a). 구조개혁 추진 기간은 2014년부터 2022년까지 한 주기당 3년으로 나누어 각 주기 내에 대학을 평가한다(교육부, 2014b). 대학구조개혁평가 결과, D-E등급을 받은 66개의 대학 중 27개 대학은 2017년에도 정부재정지원이 전면 제한되었을 뿐만 아니라 퇴출 위기에 직면하게 되었고, 25개의 대학은 구조개혁을 이행함으로써 정부재정지원 제한이 해제되었다(경향신문, 2016.09.05).

2015년에 실시한 대학구조개혁평가 이후 3년이 경과한 시점인 2018년에는 대학기본역량진단이 추진되었다. 대학기본역량진단은 4차 산업혁명시대의 도래로 인하여 지식 창출의 원천으로서 대학의 역할을 강조하며 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화 속에서 대학이 생존력을 갖추기 위한 구조개혁 도모를 배경으로 시행되었다(한국교육개발원 대학역량진단센터, n.d.). 진단의 목적은 일반재정지원으로 대학의 자율적 발전을 가능케 하고, 대학의 공공성 및 책무성을 강화하며 이에 따라 대학 생태계 내에서 각 대학별 합리적인 수준의 대학 규모를 설정하는 것이다. 이러한 목적에 대학의 현 상태를 진단하며 이에 따른 지원을 진단의 주요 특징으로 한 것이 2015년에 실시한 대학구조개혁평가와의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 대학기본역량진단을 통하여 일정 수준 이상의 대학은 권역별 균형을 고려하여 자율개선대학으로 선정하고 자율개선대학에는 일반재정지원을 진행한다. 이 외 자율개선대학으로 선정되지 못한 대학은 정원 감축을 권고하는 것은 2015년 대학구조개혁평가와 동일하다. 2015년에 실시된 대학구조개혁평가 당시 대학구조개혁법 제정을 추진함으로써 한국의 대학 생태계의 체질 개선의 기반을 마련하였다면, 2018년에 실시된 대학기본역량진단을 통해서도 부실비리대학 폐교시 발생할 수 있는 사회적 파장과 부작용을 최소화하기 위한 노력을 기울였다는 것이 특징이다.

2018년 대학기본역량진단의 대상 대학은 고등교육법 제2조 제1, 2, 4호에 의한 일반대, 산업대, 전문대이며 본교와 분교를 구분하여 평가를 진행한다. 평가지표는 2015년에 실시한 대학구조개혁평가의 평가지표와 일관성을 유지하는 동시에 대학의 여론과 국정과제의 추진방향을 반영하여 일부 개선하였다. 진단은 총 2단계를 거쳐 진행되는데, 1단계 진단에서는 대학(학부교육)이 갖추어야 할 기본요소를 종합적으로 진단하며, 상위 60% 내외의 대학을 자율개선 대학으로 선정한다. 자율개선 대학 선정에는 권역별 균형을 고려하며, 1단계 진단에서 자율개선대학으로 선정되지 못한 대학을 대상으로 2단계 진단을 실시한다. 2단계 진단은 고등교육기관으로서의 지속 가능성이 있는지를 중점으로 평가를 진행하는데, 서면 및 현장 평가를 통해 1·2단계에서 받은 진단 점수를 합

산하여 역량강화대학, 재정지원제한대학(유형 I·II)으로 구분한다. 1단계와 상이한 점은, 2단계 진단시에는 권역별 균형을 고려하지 않는다는 점이다. 진단 결과, 자율개선대학으로 선정된 대학에게는 정원 감축 권고나 재정지원의 제한이 이루어지지 않으며, 역량강화대학에는 정원 감축 권고가 내려지고 재정지원에 있어서도 특수목적의 지원이 이루어진다. 재정지원제한대학의 경우, 정원 감축 권고와 동시에 일반재정지원과 특수목적의 재정 지원은 제한되며, 필요한 대학에게는 맞춤형 컨설팅을 실시하도록 되어 있다. 앞서 설명한 2015년의 대학구조개혁평가와 2018년의 대학기본역량진단의 특징과 차이점은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 대학구조개혁평가(2015)와 대학기본역량진단평가(2018)의 특성

구분	2015년 대학구조개혁평가	2018년 대학기본역량진단
결과 활용	양적 감축에 초점	진단 및 지원 강화
등급 구분	전국 단위 6등급 구분	일정수준 이상 자율개선대학으로 선정 (권역별 균형 고려)
지원 여부	평가와 연계한 지원이 부재함	자율개선대학에 일반 재정지원
제한 내용	A등급 외 모든 대학에 정원 감축 권고 및 재정 사업 연계 감축	자율개선대학을 제외한 대학에 정원 감축 권고 및 일반재정 지원, 특수목적의 재정 지원 제한
사회적 효과	정원감축, 기능전환, 폐교 및 퇴출경로 마련 등 평가를 통한 조치의 근거 마련	대학 진단·지원 강화를 위한 법률의 제정 추진, 부실비리대학 폐교 시의 사회적 부작용 최소화를 위한 법제도적 노력

자료: 한국교육개발원 대학역량진단센터(<https://uce.kedi.re.kr/>)을 바탕으로 재구성

Ⅲ. 선행연구 검토 및 이론적 논의

1. 대학평가에 관한 선행연구 검토

대학의 정원 감축은 김대중 정부 말부터 본격적으로 논의되었으며, 2004년 이후 재정지원 사업과 대학 정원을 감축하는 정책이 연계되어 지속적으로 수행되어왔다(최강식·이보경, 2017). 대학에 대한 평가는 대학의 이미지·브랜드 가치·사회적 평판·서열화에 영향을 미치기 때문에(김순우 외, 2010), 대학은 평가에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 특히 2015년 대학구조개혁평가와 2018년 대학기본역량진단은 정원 감축뿐만 아니라 정부의 재정지원에 대한 제재가 이루어질 수 있기 때문에 대학에 있어서 이 평가들은 매우 중요할 것이다. 또한 대학구조개혁 평가 결과 정부재정지원 제한이 이루어질 경우 대학생 중도탈락률이 높아지는 것으로 나타났는데(정제영 외, 2017), 이러한 점에서 볼 때 대학 재정에 지대한 영향을 미치는 요인이므로 대학구조개혁을 위한 대학평가의 영향력은 상당하다고 볼 수 있다.

그간 대학평가와 관련된 선행연구는 대학구조개혁평가의 쟁점 등을 파악하여 대학구조개혁의

방향성 및 대안을 제시하거나(이기중, 2015; 김지은·백순근, 2016; 신현석, 2016; 임은희, 2019) 대학구조개혁평가에 대해 비판적으로 검토하는 연구(강창동, 2015; 김종성, 2018)가 주로 이루어졌다. 더하여 정책분석적 측면에서 대학구조개혁 평가를 분석하기도 하였다(박지희·고장완, 2015; 반상진, 2016). 박지희·고장완(2015)은 Kingdon의 다중흐름모형을 바탕으로 대학구조개혁평가의 정책형성과정을 살펴보았으며, 반상진(2016)은 Meltsner의 정치분석모형을 바탕으로 정책분석의 틀을 구성하고 대학구조개혁평가의 정치적 특성과 쟁점을 파악하였다. 이러한 연구들을 통해 평가와 관련된 이해관계자들 간의 의견 충돌이 있었으며, 대학구조개혁평가가 개선될 여지가 있음을 짐작할 수 있다.

또한 대학구조조정을 위한 평가에 대해서 대학이 어떻게 대응하였고, 어떻게 변화했는지에 주목한 선행연구도 존재한다(최정인·문명재, 2017; 김대훈 외, 2020; 김송림·박대권, 2020). 최정인·문명재(2017)의 연구에서는 자원의존이론 관점에서 예산규모가 작은 대학조직일수록 대학구조개혁평가에 더욱 적극적으로 순응하며 정부재정의존도와 대학의 대응전략에는 부(-)의 관계가 있음을 밝혔다. 김대훈 외(2020)는 2018년 대학기본역량진단을 받은 사립대학을 대상으로 운영효율성에 대해서 분석하였으며, 일부 재정지원제한 대학들의 운영효율성이 높은 수준이며, 자율개선대학이나 역량강화대학보다 순위도 높은 것으로 나타났다. 김송림·박대권(2020)의 연구에서는 재정지원제한 수준에 따라 조직의 변화가 발생하였고, 제한 정도가 낮을수록 변화가 두드러지는 것으로 나타났다. 이는 정부의 재정지원제한 수준과 평가등급에 따라 각 대학에 나타나는 변화가 매우 상이함을 보여준다.

그럼에도 불구하고 대학구조개혁평가 결과에 따라 정부의 재정지원이 달라지며 전국의 모든 대학은 강력한 정원 감축을 요구받고 있음에도 불구하고 대학 정원에 대한 연구는 크게 이루어지지 않았다(최강식·이보경, 2017). 윤용화·김종태(2010)는 수도권 의 고등학교 3학년 학생 수에 대한 예측과 이에 대한 대학입학정원과의 관계를 분석하였으며, 반상진 외(2013)에서는 대학입학정원의 변화 추이에 대한 연구가 이루어졌다. 그러나 앞선 연구들은 대학구조개혁평가 하에서 대학의 대응은 다루지 못하였다는 한계가 존재한다. 대학평가의 맥락에서 발생하는 디커플링에 대한 연구는 더욱 부족한 실정이다. 변수연(2012)은 대학입학사정관제 지원사업 집행을 중심으로 대학의 디커플링을 살펴보았으며, 송인영·변기용(2022)은 외국인 교원의 채용 및 역할 수행과정에서의 디커플링을 연구하였다. 그러나 이들 연구 또한 대학구조개혁의 영향과 대책에 대해서 중점적으로 다루었을 뿐, 대학구조개혁과 같은 외부의 압력에 대학이 어떠한 방식으로 대응을 하였는지에 대해서는 논의가 부족한 상황이다.

종합해 볼 때, 많은 연구가 평가에 대한 쟁점 파악에 중점을 두고 있다는 점, 그리고 대학평가가 대학에 미치는 영향에 대한 실증분석이 크게 이루어지지 못했다는 점에서 본 연구의 분석은 의미가 있을 것으로 보인다. 뿐만 아니라 대학평가라는 제도하에서 나타나는 디커플링 행태를 분석함으로써 조직이론적 함의를 도출하는 동시에, 대학 정원에서 나타나는 의사결정에 초점을 맞추므로써 대학구조개혁평가와 이에 대한 대학의 대응에 대한 이해를 높일 수 있다. 특히 이를 통해 정부가 이루고자 하는 정책목표를 평가를 통해 달성하기 위해 정책 대상이 처한 상황 및 그들의 대

응, 평가 결과로 인한 영향력을 고려할 수 있다는 점에서도 연구의 필요성을 찾을 수 있다.

2. 대학평가와 디커플링(Decoupling)

다양한 사회적 압력이 존재할 때 조직들이 취하는 가장 대표적인 전략은 바로 디커플링이다(정장훈 외, 2011; 김정인, 2017; Zajac and Westphal, 1994; Bromley and Powell, 2012; Bromley et. al, 2013; Heese and Moers, 2016). 디커플링(decoupling)은 정당성의 확보를 위해 사회적으로 합당하다고 여겨지는 제도를 수용하지만 실제로는 운영하지 않는 것을 의미한다(Meyer and Rowan, 1977). 제도를 도입하여 긍정적인 효과를 보지 못할 수 있지만, 강제성이 있고 사회적으로 정당성을 인정받는 규범을 조직이 받아들여야 하는 상황에서 디커플링은 나타난다(Meyer and Rowan, 1977). 디커플링은 통상 두 가지 압력에 의해 발생하게 되는데, 첫째는 경제 효율성에 대한 내부압력과 순응에 대한 외부압력 간의 충돌이며, 둘째는 적절한 조직 목표와 관련하여 외부압력 내에서의 충돌이다(Meyer and Rowan, 1977). 제도가 도입됨으로써 조직의 성과 향상은 어려우나 조직은 상징적인 측면에서 정당성을 확보하기 위해 제도를 운영하게 되고, 이를 통해 조직은 전략적으로 디커플링을 활용할 수 있다(Meyer and Rowan, 1977).

대학평가의 경우, 외부적으로 대학이 학령인구 감소와 고등교육의 질 향상이라는 압박과 내부적으로 평가결과가 부정적일 경우, 입학정원을 감소시켜 발생할 수 있는 재정적 역량의 감소를 어떻게 회복해야 하는지에 대한 압박 간의 충돌이 발생한다. 또한 대학은 대학구조조정을 위한 평가가 도입되면서 대학의 정원을 감소시켜야 한다는 규범에 순응하고자 정부의 통제를 받는 정원 내 모집인원은 감소시키나, 대학평가의 결과가 낮게 나타나 발생하는 부정적인 영향을 해소하기 위해 대응할 수 있다. 물론 조항로·김병찬(2013)이 연구한 자율형 사립고의 사례와 유사한 맥락에서 대학 또한 대학구조조정을 위한 평가에 순응하여 정원 내 모집인원을 감소시키므로써 중앙집권적인 통제를 수용하는 동형화 현상이 발생하는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 디커플링이 규제기관 및 피규제기관에서 나타나는 동시에 각 기관의 디커플링의 행태가 선택적으로 나타나는 현상을 분석한 Heese and Moers(2016)의 연구에서는 제도와 관련된 모든 집단에게 디커플링이 다양한 양상으로 발생할 수 있으며 그 과정에서 조직이 전략적으로 디커플링을 활용함을 보여준다. 대학구조개혁평가와 재정지원제한대학의 조직변화 간의 관계를 살펴본 김송림·박대권(2020)의 연구 또한 재정지원제한 정도에 따라 조직변화가 달라지며, 제한 정도가 낮을수록 그 변화가 두드러짐을 설명하고 있다. 이를 통해 대학평가결과에 따라 이루어지는 재정지원제한이라는 강압적 압력 속에서 대학의 변화는 동형화 현상으로 나타나지 않을 수 있음을 추론해 볼 수 있다.

제도주의 조직론에서는 디커플링을 조직이 자신을 보호하기 위한 일종의 전략으로 취급할 수 있음을 언급하고 있다(Meyer and Rowan, 1977, Oliver, 1991). 사회적으로 인정받고, 인지적이거나 규범적인 요소들을 받아들임으로써 정당성을 확보한 조직은 자원과 역량의 부족으로 인해 제도에 전적으로 순응하는 것에 현실적으로 한계가 있을 수 있는데, 이에 정당성 확보를 위해 수용한 제도와 실제 운영 간에 차이가 생기는 디커플링이 발생하게 된다. 조직은 자신을 보호하려는 전략으

로 조직의 역량과 제도 간의 차이 혹은 순응하기 어려운 외부환경의 요구로부터 디커플링을 하는 것이다(Meyer and Rowan, 1977, Oliver, 1991). 그 결과 디커플링을 통해서 제도적인 기대에 부응하려고 하는 한편, 실제 운영은 현실에 적합하도록 그 수준을 통제하려는 행태가 나타나게 된다(Meyer and Rowan, 1977). 디커플링을 이용하여 조직은 제도적인 압력에 순응하는 것과 동시에 순응하여 발생할 수 있는 갈등이나 합리성에 부정적인 영향을 초래하는 것을 막을 수 있다(Meyer and Rowan, 1977). 대학은 대학구조조정을 위한 평가를 수용함으로써 정당성을 확보하였으나, 입학정원을 감소시킴으로써 나타나는 재정적 역량 부족으로 인해 대학평가 결과에 따른 정원 감축 조치를 전적으로 순응하기 어려웠을 것이다. 이에 대학은 조직을 보호하고, 재정 악화를 막기 위해 정부로 인해 통제되는 정원 내 모집은 감축하고, 통제되지 않는 정원 외 모집은 증가시키는 행태를 보이게 되는 것이다.

기존의 디커플링에 대한 연구에서는 디커플링을 정책-집행 디커플링(policy-practice decoupling)과 수단-목적 디커플링(means-ends decoupling)으로 구별하고 있다(Meyer and Rowan, 1977; Bromley and Powell, 2012; Heese and Moers, 2016). 정책-집행 디커플링은 조직이 실질적이기보다 의식적으로 반응하며 정책을 채택하지만 집행에는 실패하는 것을 말한다(Scott, 2014; Wijen, 2014). 수단-목적 디커플링은 조직은 핵심목표와 일치하는 정책을 적극적으로 집행하지만 궁극적으로는 정책이 의도한 목표에는 이르지 못하는 것을 말한다(Scott, 2014; Wijen, 2014). 대학은 대학평가에 순응하여 정원 내 모집인원을 감소시켜 정원을 줄였으므로 집행에 성공했으나, 정원 외 모집인원을 증가시켜 정원을 늘림으로써 정부의 대학구조조정을 위한 평가 목표의 달성을 어렵게 하였다. 따라서 대학의 평가로 인해 발생하는 대학의 디커플링은 기존 선행연구에서 구분하는 디커플링보다 복잡한 디커플링 양상을 보인다고 할 수 있다.

이러한 복잡한 디커플링 양상과 대학의 생존전략에 있어서 이들의 내적 특성과 역량은 반드시 고려되어야 한다(정장훈 외, 2011). 우리나라의 대학 또한 학령인구 감소라는 사회적 현상과 정부의 대학구조조정이라는 압박 속에서 대학의 평가결과로 인한 제재에 순응하면서도 대학마다 조직의 특성과 역량을 고려하여 대응하는 것으로 나타났다. 즉, 대학은 학령인구 감소와 정부의 대학구조조정의 압력 하에서 정원 내 모집인원을 줄이지만 이에 대한 부정적 영향을 제거하기 위해 정부의 압력에서 자유로운 정원 외 모집인원을 증가시키는 것이다. 따라서 2015년 대학구조개혁평가 및 2018년 대학기본역량진단에서 정원감축에서 비교적 자유로운 상위등급을 받은 대학보다 정원감축과 함께 재정지원사업의 제한이라는 제재가 추가적으로 적용되는 하위등급을 받은 대학이 정원 외 모집인원을 통해서 정원 내 모집인원 감소로 인한 부정적인 효과를 상쇄하고자 디커플링이 나타날 가능성이 높을 것이다.

한편, 개별 대학이 처한 특성, 특히 대학의 소재지는 대학평가라는 제도적 압력에 대한 대응에 있어 차별적 효과가 나타날 가능성 또한 존재한다. 재정과 연계된 일부 대학 평가의 경우에는 수도권 소재의 대학과 비수도권 소재의 대학을 구분하여 별개로 시행하는 경우가 존재하는데(석기준, 2007), 2018년 시행된 대학 기본역량진단 평가 역시 이와 동일하게 1단계 진단에 있어서는 권역별 균형을 고려하여 진단을 실시한다는 점은 이를 뒷받침하는 것이다. 비수도권에 소재한 대학은 대

학평가 결과의 파급과 이에 따른 전략적 대응이 수도권 소재의 대학과 일견 상이하게 나타날 수 있는데, 대학평가에 있어 수도권 대학과 비수도권 대학의 구분이 필요한 대표적인 이유는 교육여건, 수업 및 교육과정 운영과 같은 상당 수의 평가지표들은 대학의 재정과 깊은 연관이 있기 때문이다. 수도권에 위치한 대학은 신입생을 충원하는데 있어 비수도권 소재의 대학보다 유리한 위치를 점하고 있다(안수현·이상준, 2020). 따라서, 상대적으로 신입생 충원이라는 재정 확보 수단이 미약한 비수도권 대학은 제도적 환경의 변화에 따른 조직 내부적 압력과 환경의 외부적 압력이 수도권 대학보다 더욱 강하게 작용할 것이다. 이러한 결과로 인하여 비수도권 대학은 수도권 대학과 비교하여 대학 평가라는 제도적 압력에 순응하는 동시에 조직 자신을 보호하기 위한 기제로서 정원 외 모집인원을 확대하는 행태를 보일 수 있다. 예컨대 중국의 경우 세계적 수준의 대학을 만들기 위해 Double World-Class Project를 진행함에 따라 동부, 중부, 서부 대학이 불균형하게 발전하였으며, 서부의 대학이 심각한 인재 이탈을 겪고 있다는 사실은 이러한 내용을 반증한다(Song et al., 2021). 대학의 소재지에 따라 대학의 평가등급이 정원의 모집인원에 미치는 영향이 달라질 수 있으며, 비수도권 대학에서 낮은 평가등급을 받은 대학들의 디커플링이 비교적 크게 나타날 수 있다.

따라서, 상대적으로 신입생 충원이라는 재정 확보 수단이 미약한 비수도권 대학은 제도적 환경의 변화에 따른 조직의 전략적 대응이 더욱 중요할 것이며, 변화하는 외부 환경에 의한 압력은 수도권 대학보다 더욱 강하게 작용할 것이다. 이러한 결과로 인하여 비수도권 대학은 수도권 대학과 비교하여 대학평가라는 제도적 압력에 순응하는 동시에 조직 자신을 보호하기 위한 기제로서 정원 외 모집인원의 수를 확대하는 행태를 더 뚜렷하게 나타낼 수 있다. 이상의 내용들을 바탕으로 본 연구에서는 아래 두 가지 가설을 설정하고 실증분석을 통해 이를 검증하고자 한다.

가설1. 낮은 평가등급을 획득한 대학은 그렇지 않은 대학에 비해 정원 외 모집인원을 증가시킨다.

가설2. 낮은 평가등급을 획득한 대학이 정원 외 모집인원을 증가시키는 결정은 수도권 소재 대학보다 비수도권 소재 대학에서 두드러지게 나타난다.

IV. 연구설계

1. 분석방법 및 자료

본 연구는 국내 대학에 대한 평가의 효과를 살펴보는 것을 목적으로 하며, 특히 대학평가등급에 따른 대학의 정원모집 결정에서의 대응과 디커플링을 중심으로 살펴보고자 한다. 분석을 위해 2016년부터 2020년까지 교육부 대학정보공시센터의 대학알리미에 공시된 항목들을 중심으로 종속변수와 통제변수에 관한 자료를 수집하였으며, 독립변수인 대학평가는 교육부의 2015년 대학구조개혁평가와 2018년 대학기본역량진단 결과 자료를 활용하였다.²⁾ 분석대상은 대학구조개혁평

2) 본 연구에서 분석의 시점을 2016년~2020년으로 한정된 것은 대학평가의 특성을 반영한 것이다. 그간 대

가를 받은 4년제 국립대학과 사립대학, 국립대법인이며, 결측치를 제외한 최종 분석대상은 국내 대학 총 143개교이다. 분석방법은 패널회귀분석모형을 활용하였다.

2. 변수의 측정

종속변수는 연도별 국내 대학의 정원 외 모집인원 규모이다. 기본적으로 대학 정원은 대학의 규모를 반영하는 지표이자, 개별 대학의 경쟁력과 역량에 영향을 미치는 핵심 요인에 해당한다. 대학 정원 규모에 따라 개별 대학의 예산 규모 및 교육부로부터의 지원금 등도 달라지며, 대학교육 역량사업의 펀딩 포물리에는 규모지수가 명시적으로 포함되어 있기 때문이다(윤창근, 2018: 207). 흥미로운 것은 우리나라 대학은 대학평가를 통해 매겨진 등급의 결과에 따라 정원을 감축해야 하는 규범 속에서 교육부의 통제를 받는 정원 내 인원은 감축하려는 노력을 기울이나, 정원 외 인원에 대해서는 대학의 재량에 맡겨져 있다는 점이다. 고등교육법시행령 제29조 1항에 의하면 대학의 장은 고등교육법시행령 제28조 1항에 따라 학칙이 정하는 모집단위별 입학정원의 범위에서 입학할 수 있다. 그러나 제29조 제2항에 의하면 “제28조 제1항에도 불구하고 그 정원이 따로 있는 것으로 본다”라고 명시되어 있다. 이에 해당하는 정원은 재외국민 및 외국인, 편입학, 북한이탈주민 및 부모가 모두 외국인인 외국인 등 다양한 조건들이 존재한다. 따라서 정원 외 모집인원 규모의 결정은 대학평가의 결과와 그에 대한 대학의 대응 및 디커플링을 살펴볼 수 있는 중요한 지표가 될 수 있다.

독립변수는 2015년 대학구조개혁평가 및 2018년 대학기본역량진단의 결과에 따른 대학평가 등급이다. 앞서 2장에서 설명한 바와 같이, 2015년 대학구조개혁평가는 평가결과가 A등급부터 E등급까지 구분되며, 2018년 대학기본역량진단은 자율개선, 역량강화, 진단제외 및 재정지원제한 I, 재정지원제한 II의 다섯 가지 등급으로 구분된다. 2015년 대학구조개혁평가의 A등급부터 C등급까지와 2018년 대학기본역량진단의 자율개선, 역량강화, 진단제외 대학의 경우 평가결과에 따른 재정지원의 제한이 이루어지지 않는다. 다만, 2015년 평가 A등급과 2018년 자율개선 등급의 경우 정원감축 권고가 제외되는 반면, 2015년 평가 B등급과 C등급, 그리고 2018년 진단에서 역량강화 및 진단제외 등급을 받은 대학의 경우 일부 정원감축 권고가 이루어진다는 점에서 차이가 있다. 2015년 대학구조개혁평가에서 D등급을 획득한 대학과 2018년 대학기본역량진단에서 재정지원제한 I 등급을 받은 대학의 경우 정원감축 권고와 함께 일반재정지원 및 특수목적 사업에서 제한이 이루어

학에 대한 교육부의 대학평가는 크게 2015년 대학구조개혁평가와 2018년 및 2021년 대학기본역량진단으로 구분될 수 있다. 그러나 2015년 대학구조개혁평가와 2018년 대학기본역량진단은 학령인구 급감에 대비하고 대학 교육의 질을 제고하기 위한 목적으로 2015년 298교, 2018년 293교를 대상으로 실시된 반면, 2021년 대학기본역량진단의 경우 대학의 자율적 선택에 따라 그 참여가 결정된다는 점에서 차별화된다. 그에 따라 본 연구에서 다루는 평가결과가 극히 낮은 대학들은 정부의 재정사업에 대한 참여 및 기회의 가능성이 크게 제약되며, 이에 대학기본역량진단에 대한 참여를 회피할 가능성이 존재한다. 이러한 내용을 고려하여 본 연구에서는 2015년 및 2018년 평가를 중심으로 분석을 진행하였으며, 그에 따라 2015년 평가가 이루어진 다음 해인 2016년부터 2021년 자율평가가 실시되기 이전인 2020년까지로 그 시점을 한정하였다.

어지지만 국가장학금이나 학자금대출 등은 이루어지는 ‘일부 제한’ 대학에 해당한다. 이와 달리 2015년 E등급 및 2018년 재정지원제한 II 등급을 받은 대학의 경우 정원감축권고와 함께 재정지원 사업의 전면제한(일반재정지원, 특수목적사업, 국가장학금, 학자금대출 모두 제한)이 이루어지게 된다.

이러한 내용을 고려하여 대학평가 등급은 총 3개 등급으로 구분하였는데, 1등급은 대학평가 결과 정원감축 등을 자율적으로 실시할 수 있는 평가 상위 집단과 일부 정원감축 권고를 받을 수는 있으나 기본적인 재정지원사업 등에 제한이 없는 중위 집단이 해당된다. 2등급은 대학평가 결과 하위권에 속한 그룹으로 기존의 재정지원사업은 지속이 가능하나 신규 사업에 대한 지원이나 국가장학금 신청 및 학자금 대출에 있어 일부 제한이 적용되는 집단이다. 마지막으로 3등급은 평가 최하위 등급으로 기존 및 신규 재정지원사업과 국가장학금 신청 및 학자금 대출에 전면적 제한을 적용받는 집단이다. (<표 2> 참조)

〈표 2〉 대학평가등급 비교 및 구분

구분		2015년 대학구조개혁평가	2018년 대학기본역량진단	특징
1등급	상위 그룹	A등급	자율개선대학	별도의 제재 없음
	중위 그룹	B등급 및 C등급	역량강화, 진단제외	정원감축 권고
2등급 (하위 그룹)		D등급	재정지원제한 I	정원감축 권고, 재정지원 일부 제한
3등급 (최하위 그룹)		E등급	재정지원제한 II	정원감축 권고, 재정지원 전면 제한

그에 따라 대학평가등급 변수는 범주형 변수(categorical variable)로 구성하였으며, 각각 1등급(상위/중위 등급), 2등급(하위 등급), 3등급(최하위 등급)의 3개 가변수로 이루어져 있다. 낮은 평가 등급을 받은 집단에서는 인원감축 권고와 함께 다양한 재정지원에 대한 통제가 이루어지므로, 대학 입장에서는 대학의 생존가능성을 높이기 위해 이러한 통제를 회피하거나 극복하기 위한 여러 대응전략이 이루어질 가능성이 높다.

통제변수는 대학의 정원 결정 및 행태에 영향을 미칠 것으로 예상되는 다양한 변수들을 설정하였으며, 재정의존, 신입생 충원율, 예산, 등록금, 대학 규모, 사립대학 및 수도권 소재 여부를 포함하였다. 또한 종속변수는 독립변수 및 통제변수와와의 시차적 인과관계를 고려하여 1년의 시차를 둔 후행변수(lagged)로 측정하였다. <표 3>은 변수의 측정 내용을 정리한 것이다.

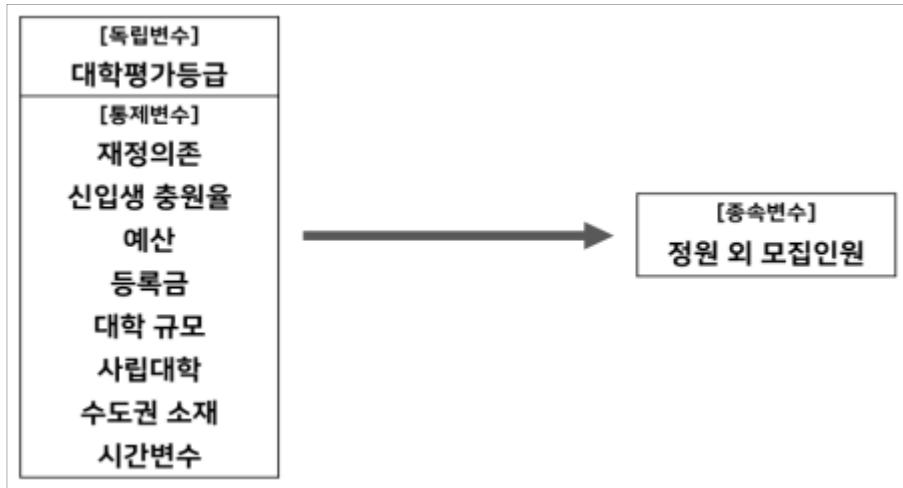
〈표 3〉 변수의 측정

변수명		측정 내용	비고
종속변수 (t)	정원 외 모집인원	연도별 정원 외 모집인원 수	자연로그값
독립변수 (t-1)	대학평가등급	1등급(상위 및 중위 등급), 2등급(하위 등급), 3등급(최하위 등급)별 가변수	범주형 변수 (categorical variable)
통제변수 (t-1)	재정의존	연도별 총 재정지원사업 지원 금액(중앙 및 지자체 재정지원사업 포함), (단위: 천 원)	자연로그값
	신입생 충원율	(정원 내 입학자 수/정원 내 모집인원 수) * 100	
	예산	당해연도 예산(단위: 천 원)	자연로그값
	등록금	재학생 1인당 부담 등록금(단위: 천 원)	자연로그값
	대학 규모	연도별 총 재학생 수	자연로그값
	사립대학	사립대학 여부 (사립대학 = 1, 국공립대학 = 0)	가변수
	수도권 소재	수도권 소재 여부 (수도권 소재 대학 = 1, 비수도권 소재 대학 = 0)	가변수
	시간변수	대학구조개혁평가 적용시기(2018년 이전) = 0 대학역량진단평가 적용시기(2018년 이후) = 1	가변수

3. 연구모형

본 연구의 연구모형은 〈그림 3〉에 나타나 있다. 독립변수로 대학평가등급을, 종속변수로 정원 외 모집인원을, 통제변수로 재정의존, 신입생 충원율, 예산, 등록금, 대학 규모, 사립대학 및 수도권 소재 여부, 그리고 시간변수를 포함하였다. 이러한 모형을 바탕으로 대학평가등급과 정원 외 모집인원 간에 어떠한 인과관계가 있는지 확인하고자 하였다.

〈그림 3〉 연구모형



이에 따른 패널회귀식은 아래와 같다. 종속변수는 각 대학의 연도별 정원 외 모집인원이며 독립 변수는 2015년 및 2018년 대학평가등급, 통제변수는 재정의존, 신입생 총원율, 예산, 등록금, 대학 규모, 사립대학 및 수도권 소재 여부, 시간변수이다. 더불어 이 회귀식을 바탕으로 수도권 소재 대학과 비수도권 소재 대학을 구분하여 2015년 및 2018년의 대학평가에 따른 평가등급과 정원 외 모집인원 간에 어떠한 인과관계가 있는지 확인하고자 하였다.

$$\begin{aligned} \text{정원 외 모집인원}_{it} = & \beta_1 \text{대학평가등급}_{it-1} + \beta_2 \text{재정의존}_{it-1} + \beta_3 \text{신입생총원율}_{it-1} \\ & + \beta_4 \text{예산}_{it-1} + \beta_5 \text{등록금}_{it-1} + \beta_6 \text{대학규모}_{it-1} + \beta_7 \text{사립대학}_{it-1} \\ & + \beta_8 \text{수도권소재}_{it-1} + \beta_9 \text{시간변수} + \text{상수항}_{it-1} + \text{오차항}_{it-1} \end{aligned}$$

$$(i = \text{대학1, 대학2, \dots, 대학143}, t = 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)$$

V. 분석 결과

1. 기술통계

〈표 4〉는 변수의 기초통계량을 나타낸 것으로, 분석에 활용된 관측치는 총 700개이다.³⁾ 대학평가 등급의 경우 대부분의 대학이 재정지원에 제한을 적용받지 않는 1등급에 속해있는 것을 알 수

3) 본 연구는 총 143개교의 5년치 자료를 대상으로 분석을 진행하나, 일부 대학의 경우 폐교가 이루어지거나 (대구외국어대학교, 서남대학교 등) 또는 독립변수 중 일부가 확보되지 않는 경우가 존재한다. 그에 따라 분석자료는 불균형패널(unbalanced panel) 자료에 기반하고 있으며, 각 연도별 관측치는 각각 2016년 140개, 2017년 141개, 2018년 139개, 2019년 141개, 2020년 139개이다.

있으나, 전체의 12%는 일부 및 전부 제한 그룹인 하위 및 최하위 그룹에 속한 것으로 나타난다. 신입생 충원율의 경우 대부분의 대학이 100%에 가까운 충원율을 달성하고 있으나, 일부 대학은 충원율이 20% 수준에 불과하여 대학별 격차가 크게 존재함을 알 수 있다. 전체 관측치 중 사립대학이 82%, 국공립대학이 18%로 나타나며, 비수도권에 위치한 대학은 전체의 64%를 차지하고 있다.

〈표 4〉 기초통계량

변수	구분	평균	표준편차	최소값	최대값	
정원 외 모집인원 수	전체	5.067	1.058	1.386	7.034	
	응답자간		1.082	1.554	6.965	
	응답자내		0.160	4.172	5.833	
대학 평가 등급	1등급	전체	0.879	0.327	0	1
		응답자간		0.271	0	1
		응답자내		0.203	0.129	1.479
	2등급	전체	0.103	0.304	0	1
		응답자간		0.230	0	1
		응답자내		0.198	-0.497	0.703
	3등급	전체	0.019	0.135	0	1
		응답자간		0.154	0	1
		응답자내		0.074	-0.381	0.769
재정의존	전체	16.310	1.820	9.105	19.734	
	응답자간		1.887	9.233	19.561	
	응답자내		0.351	13.447	18.835	
신입생 충원율	전체	98.516	6.685	20.500	100.900	
	응답자간		7.829	38.950	100.325	
	응답자내		3.263	57.156	132.896	
예산	전체	18.480	0.940	15.371	21.096	
	응답자간		0.962	15.535	20.991	
	응답자내		0.169	17.529	19.605	
등록금	전체	8.777	0.250	7.779	9.122	
	응답자간		0.248	7.779	9.118	
	응답자내		0.006	8.741	8.819	
대학 규모	전체	8.801	0.873	5.521	10.182	
	응답자간		0.914	5.566	10.154	
	응답자내		0.055	8.356	9.202	
사립대학	전체	0.821	0.383	0	1	
	응답자간		0.381	0	1	
	응답자내		0	0.821	0.821	
수도권 소재	전체	0.363	0.481	0	1	
	응답자간		0.483	0	1	
	응답자내		0	0.363	0.363	
시간변수	전체	0.599	0.491	0	1	
	응답자간		0.082	0	1	
	응답자내		0.488	-0.151	1.099	

2. 실증분석 결과

〈표 5〉는 패널회귀분석을 통해 대학의 정원 외 모집인원 결정에 영향을 미치는 요인을 실증분석한 것이다. 모형1은 통제모형으로, 대학의 정원 외 모집인원을 종속변수로 하고 통제변수만을 포함하여 분석을 실시한 결과이다. 모형2는 통합모형으로 본 연구에서 살펴보고자 하는 독립변수와 통제변수를 모두 포함하여 분석을 실시한 모형이다. 모형2의 결과를 살펴보면, 정원 외 모집인원의 결정에 있어 최하위 평가를 받은 3등급 대학의 경우 교육부의 정원감축권고와 달리 정원 외 모집인원 규모를 오히려 증가시키는 것으로 나타났다. 그에 따라 가설 1의 결과는 지지되었다고 볼 수 있다.⁴⁾ 평가 3등급의 정원 외 모집인원 규모에 대한 회귀계수는 0.217로 나타나는데, 이는 최하위 평가를 받은 집단일수록 상위 및 중위 그룹과 비교할 때 정원 외 모집인원 규모가 통계적으로 21.7% 높아진다는 것을 의미한다. 대학평가에서의 낮은 등급 획득은 실질적 측면의 조건과 함께 비가시적 요소들의 변화를 함께 수반한다. 낮은 평가등급을 받은 대학은 기본적으로 정부재정지원사업에 대한 참여가 제약되며, 이는 대학의 재정적 여건의 악화를 초래한다. 국내 대학의 경우 자금수입에서 등록금이 차지하는 비율은 절반 이상으로 매우 높다는 점은 대학들이 처한 재정적 여건의 어려움을 반증하는 것이다(동아일보, 2023.01.18.). 고등교육법상 등록금 상한제와 국가장학금 규제로 등록금 상향이 어려운 현실에서 정부재정지원은 대학의 운영수입 확대에 기여하며, 재정지원의 감소는 곧 재정적 역량의 감소를 초래하게 된다. 부정적 평가 결과는 일종의 낙인으로서 대학의 평판과 이미지의 훼손 또한 동반한다. 손상된 대학의 평판은 학생 유입의 감소로 이어지고, 이는 다시 등록금 수입의 감소로 이어져 재정적 악순환으로 이어질 수밖에 없다.

문제는 대학의 개혁은 상당한 시간과 자원이 소요되는 작업이며, 그 효과 또한 불확실하다는 점이다. 특히 최하위 평가그룹의 경우 다른 그룹과 달리 이미 재정지원사업에 대한 낙인이 이루어진 상황이므로 구조조정을 통해 차후의 평가에 대비하고 대학 역량을 개선함으로써 얻을 수 있는 한계편익에 비해 그 비용이 매우 크다고 인식할 가능성이 크다. 이러한 상황 속에서 낮은 평가등급을 받은 대학이 생존가능성을 확보할 수 있는 방안은 재정적 역량을 높이는 것이며, 이는 곧 정원 외 모집인원의 확대라는 대학의 대응으로 귀결된다. 앞서 설명한 바와 같이, 대학의 발전 및 경쟁력 확보를 위해 실시하는 교육부의 대학평가는 그 결과에 따라 정원 감축 권고와 함께 재정지원사업에 대한 (일부)제한이 결정된다. 정원 내 모집인원의 경우 기본적으로 규모에 대한 교육부의 통제와 제약이 존재하는 반면 정원 외 모집인원의 경우 대학의 재량에 대한 외부적 통제가 크지 않으므로, 대학이 비교적 이를 자유롭게 판단하여 결정할 수 있는 구조이다. 결과적으로 낮은 평가 결과의 획득이 정원 외 모집인원의 확대라는 디커플링 현상을 초래하게 된다고 판단할 수 있다.

물론 평가등급과 관계없이 대학들이 전반적으로 정원 규모를 늘리거나 평가등급이 낮다고 하더라도 정원 내 모집인원을 증가시킬 가능성도 존재하며, 이러한 경우 디커플링보다는 대학평가 결과에 따른 제재가 작동하지 않는, 즉 대학평가의 실효성 문제로 보는 것이 타당하다는 주장 또

4) 대학평가등급 변수의 경우 범주형 변수로서, 각각 1등급, 2등급, 3등급에 해당하는 범주를 가변수화한 명목변수에 해당하며, 1등급(상위 및 중위 집단) 변수는 기준 범주(reference)로서 분석에서 제외된다.

한 제기될 수 있다. 이러한 점을 고려하여 정원 외 모집인원이 아닌 정원 내 모집인원을 종속변수로 하여 한 분석(robustness check)을 진행하였다.⁵⁾

〈표 5〉 대학의 정원 결정에 대한 대학평가의 영향(전체)

구분			정원 외 모집인원		정원 내 모집인원	
			모형1 (통제모형)	모형2 (통합모형)	모형3 (통제모형)	모형4 (통합모형)
독립변수	대학평가 등급	2등급 (일부제한)		-0.079 (0.050)		-0.021 (0.015)
		3등급 (전면제한)		0.217** (0.108)		0.027 (0.038)
통제변수	재정의존		0.026 (0.030)	0.021 (0.029)	0.016*** (0.006)	0.014** (0.006)
	신입생 충원율		-0.006* (0.003)	-0.003 (0.003)	-0.005** (0.002)	-0.005** (0.002)
	예산		0.037 (0.045)	0.041 (0.044)	-0.008 (0.015)	-0.007 (0.015)
	등록금		0.635 (0.471)	0.625 (0.470)	0.234 (0.156)	0.224 (0.155)
	대학 규모		0.966*** (0.060)	0.975*** (0.060)	0.860*** (0.028)	0.863*** (0.028)
	사립대학		-0.504* (0.284)	-0.494* (0.282)	-0.127 (0.095)	-0.120 (0.094)
	수도권 소재		0.266*** (0.065)	0.260*** (0.067)	-0.092*** (0.024)	-0.093*** (0.024)
	시간변수 (2018년 전후)		-0.001 (0.007)	-0.003 (0.007)	0.000 (0.001)	-0.000 (0.001)
Constant			-9.231** (3.722)	-9.517** (3.721)	-1.817 (1.218)	-1.781 (1.195)
Number of Obs.			700	700	700	700
Number of groups			143	143	143	143
Prob > Chi2			.000	.000	.000	.000

주1) robust standard errors in parentheses, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

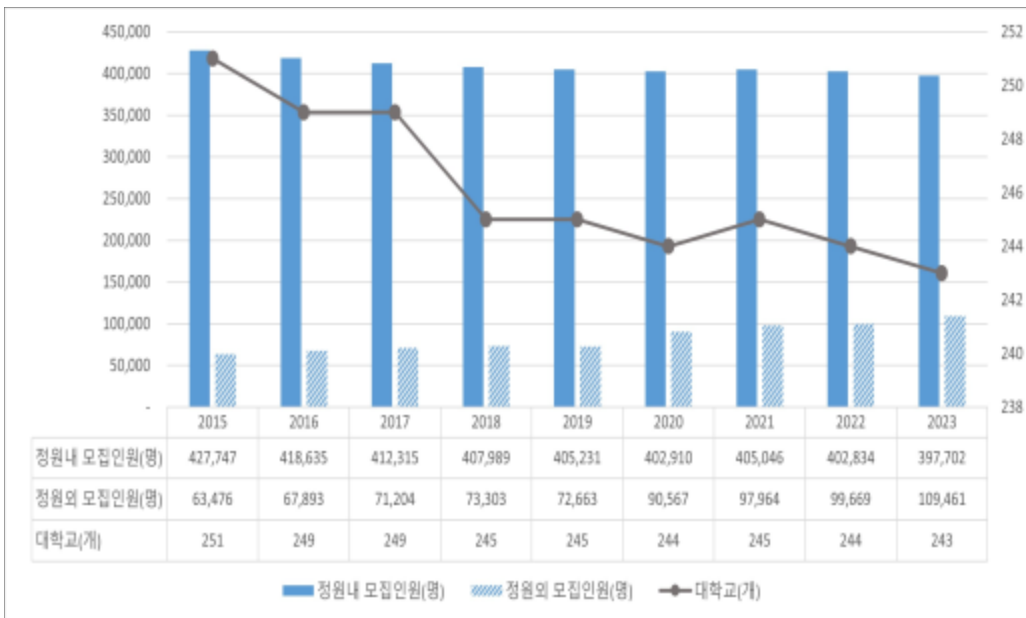
주2) 평가등급의 준거집단(reference group)은 1등급(상위 및 중위 집단)임

모형4를 살펴보면, 정원 내 모집인원에 대한 대학평가 등급의 영향은 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 평가 상위 및 중위 그룹인 1등급과 비교할 때 하위 및 최하위 평가 그룹인 2등급 및 3등급 대학은 정원 내 모집인원 수의 결정에 있어 통계적인 차이를 보이지 않다는 것이다. 이는 앞

5) 정원 내 모집인원 규모 또한 정원 외 모집인원 규모와 마찬가지로 자연로그를 취한 측정값을 활용하였다.

서 정원 외 모집인원 결정에서 나타나는 대학의 디커플링 현상을 뒷받침하는 결과로 볼 수 있다. 이러한 내용은 분석결과뿐만 아니라 실제 통계상으로도 관찰된다. <그림 2>는 2015년부터 2023년 까지의 전국 4년제 대학의 정원 내·외 모집인원 및 대학교 수의 추이를 나타낸 그래프이다. 정원 내 모집인원의 경우, 2015년에 427,747명에서 2015년 대학구조개혁평가가 시행된 이후 2018년에 407,989명으로 감소하였으며, 2018년 대학기본역량진단이 시행된 이후 2020년에 402,910명으로 감소하였고, 2023년 현재 397,702명으로 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면에, 정원 외 모집인원의 경우, 2015년에 63,476명에서 2015년 대학구조개혁평가가 시행된 이후 2018년에 71,204명으로 증가하였으며, 2018년 대학기본역량진단이 시행된 이후 2020년에 90,567명으로 증가하였고, 2023년 현재 109,461명으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 4년제 대학교의 수가 2015년 251개에서 2023년 현재 243개로 감소함에도 불구하고 정원 내 모집인원은 감소하며, 정원 외 모집인원은 증가하는 모습을 잘 드러내고 있다. 정원 외 모집은 재외국민 및 외국인, 농어촌지역 학생, 장애인, 기초생활수급자 등을 위한 특별전형으로 구성되어 있는데, 특히 한국인 신입생 모집이 어려운 대학들은 외국인 학생 모집에 적극적으로 나서고 있다(조선일보, 2023.11.13.). 이에 2018년의 유학생이 약 16만명에서 2023년 3월 기준 약 21만명으로 증가하였으며, 특히 지방 소재의 대학들은 베트남, 우즈베키스탄 학생들을 대상으로 유치하고자 노력하고 있다(조선일보, 2023.11.13.). 이러한 내용은 대학들이 보여주는 정원모집 결정에서의 디커플링 현상을 뒷받침하는 근거가 될 수 있다.

<그림 2> 전국 4년제 대학의 정원 내·외 모집인원 및 대학교 수 추이(2015년~2023년)



자료: 대학알리미(<https://www.academyinfo.go.kr/index.do>) 신입생 충원 현황 재구성

대학의 정원 외 모집인원 결정에 대한 통제변수의 영향을 살펴보면, 정부에 대한 재정의존 규모와 신입생 충원율은 정원 외 모집인원 결정에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이와 달리 정원 외 모집인원의 결정에 있어 대학 규모는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나는데, 이는 기본적으로 규모가 큰 대학일수록 차년도의 정원 규모 또한 높은 수준에서 결정이 이루어짐을 의미한다. 또한 수도권 소재여부는 정원 내 모집 및 정원 외 모집인원 결정에 모두 유의미한 영향을 미치고 있는데, 이는 정원 결정에 있어 수도권 소재 대학과 비수도권 소재 대학의 행태가 차별화될 가능성을 시사하며 본 연구의 가설 2의 지지 가능성을 뒷받침하는 것이라 볼 수 있다. 그러나 가설 2를 보다 면밀히 분석하기 위해서는 수도권 소재 대학과 비수도권 소재 대학을 구분하여 추가 분석(subset analysis) 결과를 살펴볼 필요가 있다.

아래 <표 6>은 수도권 소재 대학과 비수도권 소재 대학을 구분하여 대학평가 결과가 정원규모 결정에 미치는 영향에 대해 분석한 것이다. 모형5는 수도권 소재 대학을 대상으로 분석한 결과이며, 모형6은 비수도권 소재 대학을 중심으로 분석을 수행한 결과이다. 수도권 소재 대학의 경우 정원 외 모집인원 결정에 있어 대학평가 등급이 미치는 영향은 유의미하지 않은 반면, 비수도권 소재 대학의 경우 최하위 평가등급을 받은 대학의 경우 정원 외 모집인원 규모를 늘리는 결과를 확인할 수 있다. 이는 본 연구의 가설 2를 지지하는 결과이다. 다시 말해 대학평가에서 낮은 등급을 받은 대학일수록 조직의 생존을 위해 정원 외 모집인원을 늘리는 디커플링 전략을 구사하는데, 이러한 행태는 수도권에 비해 비수도권에 위치한 대학에서 적극적으로 나타난다. 비수도권에 위치한 대학평가 최하위 그룹의 경우 상위 또는 중위 그룹과 비교할 때 정원 외 모집인원을 증가시킬 가능성이 15.3% 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 상대적으로 수도권에 위치한 대학에 비해 비수도권에 소재한 대학들의 학생 모집과 학교 운영의 어려움을 반영하는 결과로 풀이된다. 흥미로운 사실은 정원 내 모집인원 결정에 있어서도 수도권과 비수도권 대학의 차별적 양상이 관찰된다는 사실이다. 모형7을 살펴보면 낮은 평가등급을 받은 수도권 대학은 정원 내 모집인원을 줄이는 반면, 비수도권 대학의 경우 대학평가 등급과 정원 내 모집인원 결정에 유의미한 관계가 나타나지 않는다. 종합해 볼 때, 수도권 대학은 낮은 평가등급을 받을수록 정원 내 모집인원을 감축시켜 평가결과에 따른 제재조치에 순응하는 행태를 나타내는 반면, 비수도권의 경우 오히려 정원 외 모집인원 규모를 늘리는 디커플링이 발생한다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 대학평가 결과에 대한 개별 대학의 대응은 다를 수 있으며, 수도권 대학과 비수도권 대학에 대한 접근이 차별화되어야 함을 시사하는 것이다.

〈표 6〉 대학의 정원 결정에 대한 대학평가의 영향(수도권 및 비수도권)

구분			정원 외 모집인원		정원 내 모집인원	
			모형5 (수도권)	모형6 (비수도권)	모형7 (수도권)	모형8 (비수도권)
독립변수	대학평가 등급	2등급 (일부제한)	-0.099 (0.096)	-0.072 (0.057)	0.001 (0.017)	-0.031 (0.021)
		3등급 (전면제한)	0.267 (0.226)	0.153* (0.079)	-0.041* (0.024)	0.037 (0.041)
통제변수	재정의존		-0.003 (0.044)	0.040 (0.032)	0.010 (0.007)	0.017** (0.009)
	신입생 총원율		0.002 (0.002)	-0.004 (0.003)	-0.003*** (0.001)	-0.005** (0.002)
	예산		0.037 (0.088)	0.028 (0.048)	-0.019 (0.038)	-0.004 (0.015)
	등록금		0.925* (0.484)	0.271 (0.672)	0.290* (0.164)	0.329 (0.250)
	대학 규모		1.026*** (0.136)	0.952*** (0.066)	0.824*** (0.054)	0.890*** (0.033)
	사립대학		-0.531 (0.365)	-0.331 (0.380)	-0.221* (0.117)	-0.136 (0.143)
	시간변수		-0.024** (0.011)	0.009 (0.008)	-0.003 (0.002)	0.001 (0.002)
	수도권 소재		(omitted)			
	Constant		-12.258*** (3.947)	-6.321 (5.352)	-1.948* (1.005)	-2.991 (2.042)
	Number of Obs.		254	446	254	446
Number of groups		52	91	52	91	
Prob > Chi2		.000	.000	.000	.000	

주1) robust standard errors in parentheses, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주2) 평가등급의 준거집단(reference group)은 1등급(상위 및 중위 집단)임

VI. 결론 및 함의

본 연구는 대학에 대한 평가가 대학의 정원규모 결정에 미치는 영향을 분석하였다. 학령인구가 감소함에 따라 교육부는 대학평가를 통해 대학의 입학정원을 감축하는 구조조정의 압력을 가하고 있는데, 일부 대학의 경우 오히려 구조조정의 압력과 운영상의 어려움을 해소하기 위한 전략으로서 정원 외 모집인원 규모를 증가시키는 디커플링 현상을 보이는 것으로 나타났다. 이러한 디커플

링은 특히 평가등급이 낮은 대학과 비수도권 소재 대학에서 관찰되는데, 이는 대학평가의 효과가 대학의 특성에 따라 달라질 수 있음을 나타내는 동시에 대학의 전략적 대응이 의도하지 않은 효과를 초래할 수 있음을 보여주는 것이다. 본 연구의 분석 결과는 대학평가가 오히려 그 목적과는 다르게 대학들의 전략적 디커플링을 초래하는 현상을 낳을 수 있으며 그에 따라 평가의 효과성이 제한적일 수 있음을 나타낸다.

이러한 내용을 바탕으로 한 연구의 시사점은 다음과 같다. 먼저, 대학평가의 본질적 목적을 달성하기 위한 평가방식 및 제재조치는 신중히 고려될 필요가 있다. 대학에 대한 평가와 진단은 본질적으로 대학을 변화하는 사회수요와 환경에 적합한 구조로 전환을 촉진하고 대학 운영 시스템의 효율성을 제고하는 동시에, 대학의 독자적인 전략에 기초하여 자율적인 개혁을 유도하는 데 그 기본방향을 두고 있다(최종덕, 2006: 174). 그러나 낮은 평가등급의 획득은 대학의 평판의 악화와 낙인을 초래할 수 있으며, 이는 오히려 대학으로 하여금 생존을 위한 선택지를 좁히는 역효과를 낳을 수 있다. 대학의 역량과 교육수준을 평가하고 부실 대학에 대한 제재가 이루어지는 것은 적절하나, 그 방식은 획일화된 재정지원 제한 조치가 아닌 차별화되고 다양한 형태의 방식으로 평가 결과의 사후조치를 고민하는 것이 필요하다. 예컨대 대학별로 특성화된 발전이 이루어질 수 있는 방향의 대학 개혁을 유도하는 것 등이 대안이 될 수 있다.

둘째, 평가등급이 낮은 비수도권 소재 대학들의 변화를 유도하기 위한 차별화된 접근이 이루어져야 한다. 분석 결과에서 정원 외 모집인원 규모 결정에 대한 전략적 디커플링의 행태가 비수도권 소재의 대학을 중심으로 나타나는 것은 중요한 함의를 제공한다. 저출산 기조 속에서 학령인구가 감소하고 수도권 인구집중으로 인한 지방소멸이 국가적으로 중요한 문제가 되는 현재의 상황에서, 많은 지방 소재 대학들이 통폐합 등의 과정을 겪고 있으며 그 과정에서 여러 문제와 부작용 또한 발생하고 있다. 비수도권 대학들이 보여주는 디커플링은 일종의 성과평가의 역설에 해당하는데, 비수도권 대학에서 이러한 양태가 나타나는 이유가 무엇인지에 대한 보다 면밀한 분석이 이루어져야 한다. 예컨대 비수도권 대학의 경쟁력 강화가 이들의 낮은 가시성에서 초래된다면 이들의 우수성이나 역량을 보여줄 수 있는 정보제공이나 인증의 확대 등 새로운 정책수단의 적용을 고민해 볼 수 있다. 다시 말해, 고등교육 정책에 있어 수도권 소재 대학과 다른 지방대의 특성과 여건을 고려한 다양한 평가 전략과 대응방안 설계가 요구됨을 시사한다.

이상의 함의에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 우선, 본 연구의 분석 결과가 평가등급에 따른 대학들의 전략적 디커플링 현상을 잘 보여주고 있음에도 대학에 대한 평가결과가 이들의 의사결정에 미치는 영향에 대해서는 이론적 측면에서 보다 면밀한 탐구가 이루어질 필요가 있다. 분석 결과에 따르면, 정원 외 모집인원 규모를 늘리는 디커플링은 최하위 평가를 받은 집단들에게서 두드러지게 나타난 반면, 상위 등급 그룹과 중위 등급 그룹, 그리고 하위 등급 그룹 간에는 그 효과의 통계적 차이가 관찰되지 않았다. 이는 평가등급의 차이에 따른 대학의 대응과 행태가 훨씬 다양하게 전개될 수 있음을 시사한다. 정부의 대학평가와 그에 따른 제재조치는 대학들이 처한 제도적 환경의 압력에 해당하며, 이러한 압력에 대한 대응기제는 개별 조직마다 달라질 수 있다(Oliver, 1991). 또한 만일 개별 대학의 특성에 따라 이들이 직면하는 제도적 환경의 요소에

차이가 존재한다면, 어떠한 요소가 대학들의 전략적 대응 행태에 영향을 미치는지, 개별 요소들의 차이가 대학의 의사결정에 미치는 영향이 어떻게 차별화되는지에 대해 보다 심도 있는 논의가 전개되어야 한다. 물론 이러한 내용을 포함하는 것은 본 연구의 연구범위를 넘어서는 일이긴 하나, 향후 이론적 보완이 이루어질 필요가 있다.

둘째, 본 연구에서는 개별 대학의 정원규모에 대한 의사결정을 종속변수로 하여 논의를 진행하였다. 그러나 이러한 정원규모 결정에서 나타나는 디커플링 현상이 지속적으로 나타날 것인가, 그리고 개별 대학의 다른 의사결정에도 동일하게 적용될 것인가에 대해서는 쉽게 대답하기 어렵다. 예컨대 낮은 평가등급을 받은 대학이 단기적 생존을 위해서는 정원 외 모집인원 규모를 늘리는 디커플링 전략을 취하지만, 동시에 자원획득의 다양성을 확보하기 위한 수익사업 등의 노력을 전개함으로써 장기적으로는 디커플링 행태가 감소할 수도 있다. 대학의 역량 강화와 생존가능성 모색은 지방대 입장에서 필수적임에도 불구하고, 이러한 디커플링 전략의 구사가 장기적 측면에서 평가등급이 낮은 지방 소재 대학에게 이점을 가져다 줄 수 있는가는 매우 불확실한 부분이다. 오히려 단기적으로 재정적 여건의 악화를 해소하기 위한 디커플링 전략이 전반적인 지방대의 역량 악화로 이어져 수도권 소재 대학과의 상대적 역량 격차(gap)가 확대될 경우, 그 차이를 해소하기 위한 자구책 마련이 나타날 가능성 또한 배제할 수 없다. 이러한 측면에서 볼 때, 대학에 대한 평가결과와 등급이 정원규모 결정 외 다른 영역에 미치는 효과를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 장기적 시계열 자료의 구축과 함께 대학의 행태를 포착할 수 있는 다양한 자료가 뒷받침되어야 한다. 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 대학에 대한 평가결과가 이들의 전략적 행태에 미치는 영향에 주목하여 이를 실증적으로 살펴보았다는 점에서 유용하며, 향후 고등교육정책 및 조직전략에 대한 이해를 높일 수 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

참고문헌

- 강창동. (2015). 정부의 [대학구조개혁] 정책에 관한 비판적 연구. 『한국교육학연구』, 21(4), 275-306.
- 경향신문. (2016). 대학구조개혁평가 '부실' 27개 대학 명단 발표...국가장학금, 학자금대출 제한. 09.05.
- 교육부. (2014a). 「2015년 대학 구조개혁 평가 기본계획 확정」.
- 교육부. (2014b). 「대학 구조개혁 추진계획 발표」.
- 교육부. (2015). 「대학 구조개혁 평가결과 발표: 교육부」.
- 김대훈·정순여·이민영. (2020). 대학 구조개혁 추진에 따른 사립대학 운영 효율성 분석: 대학 기본역량 진단을 중심으로. 『경영컨설팅연구』, 20(3), 191-200.
- 김승림·박대권. (2020). 대학구조개혁평가에 따른 재정지원제한대학의 조직 변화 분석. 『교육의 이론과 실천』, 25(1), 1-26.

- 김순우·조병량·한상필. (2010). 대학평가가 대학의 이미지 변화에 미치는 영향에 관한 연구. 「언론과학연구」, 10(2), 139-178.
- 김정인. (2017). 공공기관 인사관리 제도의 디커플링 (decoupling) 현상과 원인 분석: 균형인사제도와 유연근무제를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 24(2), 1-26.
- 김종성. (2018). 대학 구조개혁 평가에 대한 비판적 검토. 「사회과학연구」, 29(2), 227-248.
- 김지은·백순근. (2016). 텍스트 빅데이터 분석 기법을 활용한 대학구조개혁 평가의 쟁점 분석. 「아시아교육연구」, 17(3), 409-436.
- 동아일보. (2023). 전국 사립대 등록금 의존율 53.5%...4년 만에 가장 낮아. 01.18.
- 박지화·고장완. (2015). Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 대학구조개혁 정책변동 분석. 「교육문제연구」, 28, 169-199.
- 반상진·신현석·노명순·조영재·박민정·김영상. (2013). 학령인구 감소에 따른 대학정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구. 「교육정치학연구」, 20(4), 189-211.
- 반상진. (2016). 대학구조개혁 평가의 정치학. 「교육정치학연구」, 23(1), 59-89.
- 베리타스알파. (2017). '대학 정원의 선발 수술해야'.. 구조개혁 시행 이후 1533명 확대. 10.18.
- 변수연. (2012). 대학입학사정관제 지원사업 집행에 나타난 대학의 디커플링 분석-A 대학의 사례 연구. 「교육행정학연구」, 30, 105-132.
- 석기준. (2007). 대학평가에 대한 지역별 인식 차이 연구. 「세무회계연구」, 21, 21-41.
- 송인영·변기용. (2022). 외국인 교원의 채용과 역할 수행 과정에서 나타난 디커플링 연구: 제도혁신가의 역할을 중심으로. 「교육문제연구」, 35(4), 1-31.
- 신현석. (2016). 박근혜 정부 대학구조개혁 정책의 쟁점과 과제. 「교육행정학연구」, 34(5), 125-162.
- 안수현·이상준. (2020). 비수도권대학 재학생의 중도이탈 예측모델링. 「인문사회과학연구」, 28(2), 110-131.
- 윤용화·김종태. (2010). 수도권지역의 고 3 학생 수 예측과 대학입학정원수와의 분석. 「한국데이터정보과학회지」, 21(3), 523-534.
- 윤창근. (2018). 대학재정지원사업의 효과성 분석 사업효과, 펀딩효과, 그리고 탈락비용. 「한국행정학보」, 52(1), 205-227.
- 이기종. (2015). 대학 구조 개혁 평가의 배경, 쟁점 및 대안. 「교육평가연구」, 27, 933-954.
- 임은희. (2019). 1, 2 주기 대학구조개혁 정책 평가 및 개선 방향. 「대학: 담론과 쟁점」, (2), 45-56.
- 정장훈·조문석·장용석. (2011). 일-가정 양립제도의 도입과 디커플링이 조직성과 향상에 미치는 영향. 「노동정책연구」, 11(2), 179-215.
- 정제영·선미숙·김현주. (2017). 위기 대학의 특성 및 추이 분석: 중도탈락률을 중심으로. 「교육행정학연구」, 35(4), 47-72.
- 조선일보. (2023). 중고교생에 “졸업하면 오라”... 외국 학생으로 99% 채운 지방대. 11.13.
- 조향로·김병찬. (2013). 학교자율경영제 관점에서 본 자율형 사립고 운영과정에서의 동형화와 디커플링 현상 분석. 「교육행정학연구」, 31(4), 227-258.
- 최강식·이보경. (2017). 대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점.

- 「교양교육연구」, 11(1), 313-363.
- 최정인·문명재. (2017). 대학구조개혁평가에 대한 대학의 대응전략. 「지방정부연구」, 21(2), 305-323.
- 최종덕. (2006). 대학 구조개혁과 재정지원 정책 방향. 「시민교육연구」, 38(1), 169-192.
- 통계청(KOSIS). (2024). 장래인구추계 주요 연령계층별 추계인구(생산가능인구, 고령인구 등). 한국교육개발원 대학역량진단센터(<https://uce.kedi.re.kr/>) 자료 검색 일 : 2024.01.20.
- 한국교육개발원·교육부. (2018). 「2018년 대학 기본역량 진단 최종 결과 안내 - 대학 기본역량 진단을 바탕으로 대학의 자율적 발전 지원-」. 보도자료.
- Bromley, P., and Powell, W. W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *The Academy of Management Annals*, 6, 483-530.
- Bromley, P., Hwang, H., and Powell, W. W. (2013). Decoupling revisited: Common pressures, divergent strategies in the U.S. nonprofit sector. *M@n@gement*, 15: 469-501.
- Goodstein, J. D., (1994) Institutional Pressures and Strategic Responsiveness: Employer involvement in work-family issues. *Academy of Management Journal*, 37 (2), 350-382.
- Heese, J., Krishnan, R. and Moers, F. (2016). Selective regulator decoupling and organizations' strategic responses. *Academy of Management Journal*, 59(6), 2178-2204.
- Kang, M. (2009). 'State-guided' university reform and colonial conditions of knowledge production. *Inter-Asia Cultural Studies*, 10(2), 191-205.
- Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Process. *Academy of Management Review*, 16 (1), 145-179.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Song, J., Chu, Z., and Xu, Y. (2021). Policy decoupling in strategic response to the double world-class project: evidence from elite universities in China. *Higher Education*, 82, 255-272.
- Wijen, F. (2014). Means vs. ends in opaque institutional fields: Trading off compliance and achievement in sustainability standard adoption. *Academy of Management Review*, 39, 302-323.
- Yang, S., and Zheng, L. (2011). The paradox of de-coupling: A study of flexible work program and workers' productivity, *Social Science Research*, 40(1), 299-311.
- Zajac, E. J., and Westphal, J. D. (1994). The costs and benefits of managerial incentives and monitoring in large U.S. corporations: When is more not better? *Strategic Management Journal*, 15(S1): 121-142.

박정인(朴正仁): 연세대학교에서 행정학 석사학위를 받았으며, 현재 연세대학교 행정학과 박사를 수료하였다. 주요 관심분야는 지방행정, 조직론, 성과관리 등이며, 주요 논문으로는 “지역축제지원 조례의 확산요인 분석: 제도적 동형화를 중심으로(2022)”, “공공봉사동기가 혁신행동에 미치는 영향: 조직문화 조절효과를 중심으로(2022)”, “장노년층의 디지털 리터러시에 영향을 미치는 요인에 관한 연구(2023)” 등이 있다.(jipark@yonsei.ac.kr)

주혜린(朱惠隣): 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동대학원 박사를 수료하였다. 주요 관심분야는 제도주의 조직론, 사회적 기업, 규제정책, 성과관리 등이며, 주요 논문은 “사회적 기업에 대한 주관적 평가의 영향요인-일반 국민의 인식을 중심으로(2019)”, “지방정부 단체장 매니페스토의 내용분석-민선 6-7기 광역자치단체장 선언을 중심으로(2019)”, “테러방지법 입법 추진의 성공 요인에 관한 연구-전략적 관리의 관점을 중심으로(2020)”가 있다.(oddmelody@naver.com)

황정윤(黃貞允): 연세대학교 행정학 박사학위(논문: 공공가치의 융합적 전환과 혼합조직의 가치창출, 2021)를 취득하였으며, 현재 연세대학교 공공문제연구소에 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직론, 성과관리, 사회적 기업, 사회혁신 등이며 주요 논문으로는 “오픈 API를 활용한 디지털 사회혁신의 특징과 함의: 사회문제 맵핑(mapping)을 중심으로(2023)”, “일·가정 양립 정책의 디커플링과 조직의 여성친화적 특성이 여성 과학기술인력의 생산성과 조직이탈에 미치는 영향(2022)” 등이 있다.(xidxiddl@gmail.com)

Abstract

Decoupling as a Response to the Evaluation of University Reforms in the Context of Korean Universities

Park, Jeongin

Joo, Hyelin

Hwang, Joungyoon

This study analyzed the impact of university evaluations on the determination of university capacities, with a focus on decoupling. As the student population declined, the government sought to implement university structural adjustments. However, universities strategically responded by decreasing the intake within the established capacity while increasing admissions beyond the set capacity to strategically address the pressures of government restructuring and operational difficulties. To empirically demonstrate this, panel regression analysis was conducted using data from the 2015 University Structural Reform Evaluation, the 2018 University Basic Competency Diagnosis, and relevant university-related data from 2016 to 2020. The results revealed that universities receiving the lowest evaluations tended to increase admissions beyond the set capacity. Additionally, for universities in non-metropolitan areas, those with the lowest evaluation ratings increased admissions beyond the set capacity. In contrast, for universities located in the metropolitan area, evaluations did not have a significant impact on the determination of admissions beyond the capacity. Through this study, it was confirmed that universities strategically utilize decoupling for the survival of the organization. Furthermore, We aim to discuss the direction of government evaluations of universities in response to the declining school-age population.

Keywords: University Capacity, University Structural Reform Evaluation, University Basic Competency Diagnosis, Decoupling, Institutional Pressures

