『국가정책연구』
제31권 제4호: 179-213

대학의 자주성과 책임성이 학문적 성과에 미치는 영향분석: 대학 구조조정 정책을 중심으로

박윤갑* · 황윤원**

논 문 요 약

본 연구의 목적은 현재 우리나라 대학 구조조정 정책이 각 대학에 부여하는 자주성과 책임성 수준을 확인하고, 이것이 각 대학의 학문적 성과와 어떤 관계를 맺고 있는지를 실증적으로 분석하는데 있다. 이를 위해 자주성과 책임성 수준 측정 자료는 전국의 154개 일반 사립대학에서 기획·평가 업무를 담당하고 있는 경력 15년 이상의 교직원을 대상으로 한 설문조사를 통해 이루어졌다. 이어서 학문적 성과는 대학구조조정 정책이 시행된 2014년도 이후부터 현재까지 공시된 자료인 2015~2016년도 자료를 통해 측정하였다.

분석결과, 현재의 구조조정 정책 하에서 각 대학은 낮은 수준의 자주성을 지니고 있고, 학사 자주성이 높을수록 학문적 성과가 증가하는 현상을 확인할 수 있었다. 책임성의 경우 학문적 성과에 대한 직접 효과는 크지 않았지만, 연구 지원비가 성과에 미치는 영향에 부정적 조절 효과를 지니는 것으로 나타났다. 따라서 자주성·책임성과 학문적 성과의 관계는 상당한 정도의 상관성을 지닌다는 점에서 향후 대학이 학사 운영 과정에서 자주성과 책임성 중 어느 측면을 강조하느냐가 고등교육정책의 성패를 좌우하는 주요 기준이 될 수 있다는 시사점을 얻을 수 있다.

주제어: 대학구조조정, 자주성, 책임성, 학문적 성과

* 주저자, 백석예술대학교 경영행정학부 교수
** 교신저자, 중앙대학교 공공인재학부 교수

Ⅰ. 문제 제기

우리나라 교육시스템에서 고등교육이 담당하고 있는 비중은 매우 크다. 특히 대학의 폭발적인 증가가 우리나라 고등교육의 중요성을 대변해 준다. 광복 이후 약 50여 개에 불과했던 대학의 수는 2016년 기준 189개로 300% 이상의 성장을 기록했다. 학사과정에서 교육을 받는 학생 수의 변화는 더욱 급격한데, 1950년 만여 명이었던 학생의 수는 2016년 2,084,807명으로 급증했다(교육통계, 2017). 반세기 정도의 시간만이 흘렀음에도 관측 가능한 이러한 고등교육 시장의 양적 팽창을 통해 교육에 대한 개인과 사회의 거대한 수요 및 대학교육이 한국에서 갖는 중요성을 가늠해 볼 수 있을 것이다.

그런데 이처럼 성장을 거듭해 오던 국내의 고등교육 시장은 다양한 내·외부적 환경 변화로 인해 어려움에 직면해 있다. 특히 그중에서도 학사학위 수여기관인 대학의 운영상황이 악화했는데, 이는 저출산 기조로 인한 학령인구의 지속적 감소, 대학의 등록금이 사회적·정치적으로 관심을 끌게 되면서 대학의 주요 재원이었던 등록금의 인상이 쉽지 않은 상황 때문으로 볼 수 있다(박환보 외, 2009; 김규태 외, 2010; 강남훈, 2014; 정철민, 2014; 김수경·문보은, 2015 등). 양적 팽창만을 거듭해 오는 과정에서 수요 감소 및 정치적 변동을 예측하지 못했으며, 이로 인해 향후 대학의 운영 자체가 어려워질 수 있다는 주장이 계속 제기되고 있다(김병민, 2010; 임재홍, 2015). 이러한 상황에서, 정부는 고등교육 영역에 대한 구조개혁 조치가 시급하다고 판단하였으며 그에 따라 구체적인 시행계획을 마련, 대학 구조개혁 평가를 중심으로 하는 '고등교육 종합발전 방안'을 발표하였다. 해당 정책의 핵심은 정부 주도의 대학 평가 및 평가 결과에 따른 부실대학 퇴출로 볼 수 있다(반상진 외, 2013; 최호성, 2012; 김성열·오범호, 2015; 노중기, 2016).

그러나 현재의 구조조정 정책을 둘러싸고, 현장은 물론 학계에서도 많은 비판적 논의가 제기되어 왔다. 우선 현재의 구조개혁 정책은 강제 정원조정을 위한 수단일 뿐, 대학교육의 질적 향상을 위한 정책은 아니라고 지적된다(최호성, 2012; 임재홍, 2015). 또한, 현재와 같은 획일적 대학 평가 및 그 결과에 따른 구조조정 기조가 유지될 경우, 고등교육 시장의 수도권 집중 현상이나 일부 대규모 대학의 시장 지배라는 현상이 더욱 강해질 수 있다고도 평가받는다(반상진 외, 2013; 김성열·오범호, 2015). 대학이 강도 높은 구조조정을 시행하는 과정에서 대학의 상업화가 가속화 될 수 있다는 지적 역시 존재한다(임재홍, 2015; 144; 정철민, 2014; 반상진 외, 2013; 김수경, 2015).

그런데 문제는 전술한 비판적 논의 과정에 몇 가지 한계가 존재한다는 사실이다. 첫째, 정부의 대학 개입 방식에 대한 논의들은 주로 '대학 평가 지표'에 집중하고 있다는 한계를 보인다(김성

열·오범호, 2015; 임재홍, 2015 등). 둘째, 국내의 대학 구조조정에 관한 연구들은 대부분 질적 분석 방식을 사용하였으며, 상대적으로 실증적 분석은 부족하다는 한계를 지니고 있다(최호성, 2012; 반상진 외, 2013; 노중기, 2016 등). 셋째, 정부의 대학 구조조정 정책 논의 과정에서 이론적 사항에 대한 검토가 부족하다. 분석이 평가 지표에 집중되어 있고, 이 과정에서 주관적 판단에 근거한 논의가 중심이 되면서 대학이라는 조직에 대한 정의, 대학의 자주성과 책임성, 그리고 개입 방식에 따른 정책의 효과 변화 등, 구조조정 정책을 분석하는 과정에서 주요하게 다루어져야 할 이론적 논의(Berdahl, 1990; Aghion et al., 2007; Ploeg & Veugelers, 2008)들이 소외되어 온 것이다.

이상의 문제 인식에 따라 본 연구는 현 대학 구조조정 정책에 대해 정책 과학적 관점에서 접근해야 하며, 이때 이론에 기반을 둔 분석과 현실에 대한 실증적 분석 모두가 필요하다고 보았다. 이러한 과정을 통해서만 대학 구조조정 정책을 제대로 이해하고, 그 효과를 파악하며, 향후 필요한 개선 방안에 관한 확인이 가능할 것이기 때문이다.

다만, 문제는 전술한 연구의 필요성을 충족하기 위해서는 상당히 광범위하고 포괄적 접근이 필요하다는 점이다. 이에 따라 연구의 범위를 한정하여 세부적으로 접근할 필요가 있다. 이것이 본 연구가 대학의 자주성과 책임성이라는 개념에 집중하여 분석을 진행하고자 한 이유이다. 대학의 자주성과 책임성은 대학 구조조정 정책을 논의하는 과정에서, 대학의 학문적 성과와의 연계 하에 중요하게 논의되는 개념이다(Ferlie et al., 2008; Kempkes & Pohl, 2008; Dill et al., 2011). 즉 정부가 대학 구조조정 정책을 통해 각 대학에 부여하는 자주성과 책임성 수준이 곧 대학의 학문적 성과에 영향을 미치며, 따라서 이를 실증적으로 분석해야 향후 정책의 효과성 증진을 위한 객관적 정보를 확보할 수 있다는 기존 문헌의 지적(Ploeg & Veugelers, 2008)에 따라 본 연구도 이에 대한 분석을 시도하고자 한 것이다.

이에 따라 본 연구는 현재 국내의 대학 구조조정 정책이 각 대학에 부여하는 자주성과 책임성 수준을 확인하고, 이것이 각 대학의 학문적 성과와 어떤 관계를 맺고 있는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 통하여 국내 대학 구조조정 정책에 대한 이론적·실증적 접근이 가능하고, 분석 결과에 기반을 두어 향후 정책적 대안에 대한 제시가 가능할 것으로 보았다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 분석

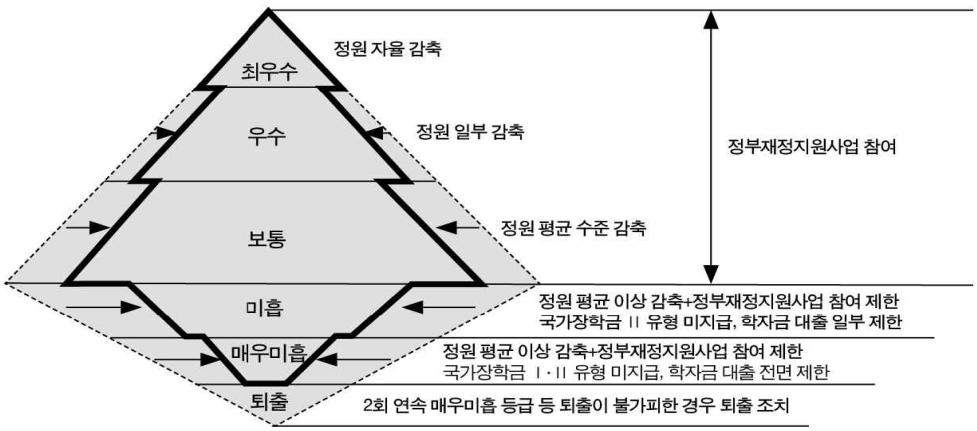
1. 한국의 대학 구조조정 정책 및 이에 대한 학문적 논의

한국에서는 고등교육 여건의 개선, 대학 교육의 다양화, 경쟁력 강화 등 다양한 목표 달성을

위해 대학에 대한 구조조정 정책을 지속적으로 실시해 왔다(임연기, 2005; 강창동, 2015). 2000년 대 초부터는 학령인구 감소가 주요 문제로 대두하기 시작하였으며, 이때부터 학령인구 감소 및 그에 따른 대학 입학정원 하락을 대비하기 위한 구조조정 기조가 명확해지기 시작한다(최강식, 2017). 특히 박근혜 정부는 급격한 학령인구 감소에 대비하고자 구조개혁 조치가 시급하다고 판단하여 구체적인 시행계획을 마련하였는데, 이때 평가 지표를 마련하고 이에 따라 대학을 평가함으로써 구조조정 대상 대학을 걸러내고, 이들 대학을 중심으로 정원 감소를 유도하는 방식을 사용하였다.

현재의 구조조정 정책에 따를 경우, 대학 학령인구 감소 변화를 고려하여 2017학년도까지 4만 명, 2023학년도까지 총 16만 명의 입학정원을 감축하게 된다.[1] 이를 위해 2022년까지 3주기로 나누어 주기마다 모든 대학을 평가하고, 평가 결과에 따라 등급을 나누어 최우수 대학을 제외한 모든 등급에 대해 차등적으로 정원을 감축하게 되는 것이다. 아래의 〈그림 1〉에 대학 평가 결과에 따른 구조개혁 방안이 상세하게 정리되어 있는데, 이를 통해 평가 결과가 대학의 정원은 물론 정부의 재정지원사업 참여 가능 여부, 학생들의 국가 장학 이용 가능 여부 등과도 연결되어 있음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 이 대학 평가에 따른 구조개혁 방안



자료 : 교육부, (2014); 박거용 (2014: 44에서 재인용)

1) 교육부 대학구조개혁안의 요점은 첫째, 학령인구 급감에 따른 지방대와 전문대 고사위기에 대처하고 대학경쟁력과 질 강화의 필요성, 둘째, 전국 대학을 일률적으로 평가하여 5등급으로 분류, 차등지원 또는 제한 및 강제 정원 감축, 셋째, 특성화 사업을 비롯한 모든 정부 재원지원 대학 선정에서 구조조정 정도를 중요 평가요건으로 도입하는 것이다(윤지관, 2014 : 151). 대학 평가 지표에 대한 자세한 내용은 본 연구에서는 다루지 않았으며, 이는 교육부의 보도자료(2014; 2015) 참조.

전술한 현재의 대학 구조조정 정책의 특징을 기존 문헌들은 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 현재의 정책은 학령인구 감소를 가장 큰 문제로 인식하고 있으며 이에 따라 정부의 주도로 대학 정원과 정부로부터의 지원 수준을 조정해 나가는 방식을 취하고 있다(반상진 외, 2013; 노중기, 2016; 최호성, 2016). 둘째, 대학의 정원감축 및 부실대학 퇴출을 위한 방식으로 '대학 평가'를 사용한다(김성열·오범호, 2015; 이기종, 2015). 정부가 '사전적'으로 계획한 지표에 따라 대학의 운영을 '사후적'으로 평가하고, 그 결과에 따라 '강제적' 정원감축이나 정부 지원 사업 제한 등을 시행하는 형태를 띠고 있는 것이다. 셋째, 설립형태별, 혹은 지역별로 지표가 차등 적용되지 않는다.

그런데 문제는 이러한 대학 구조조정 정책에 대해 학계로부터 많은 비판이 제기되고 있다는 점이다. 이러한 비판적 논의 역시 크게 세 가지로 구분하여 정리할 수 있다. 첫째, 현재의 정책은 대학경쟁력 강화가 아닌 정원감축 및 대학 퇴출에 집중되어 있으며, 그마저도 정부가 주도함으로써 대학의 자율성은 낮아지고 있다고 지적받는다(임재홍, 2015; 최호성, 2016). 둘째, 평가 지표가 모호하고, 기존 평가 지표와의 유사성이 높아 대학에게 중복 평가의 부담을 줄 수 있으며, 지표가 요구하는 내용에 맞추어 대학이 운영됨으로써 대학의 상업화가 가속될 수 있다는 비판이 있다(정철민, 2014; 김성열·오범호, 2015; 김수경, 2015; 김병주, 2016). 셋째, 지표가 대학의 특성과 상관없이 획일적으로 적용됨으로 인해 지방에 있는 사립대가 불리하게 되고, 결국 고등교육 시장의 수도권 집중·대형 대학 집중 현상이 가속화될 것이라는 지적도 있다(반상진 외, 2013; 김수경·문보은, 2015).

지금까지의 논의를 요약하면 아래 〈표1〉과 같다.

〈표 1〉 현재 대학구조개혁 평가의 특징 및 그에 대한 비판

구조조정 정책의 특징	비판적 논의
• **정부주도의 대학 정원 감축 및 부실대학 퇴출** : 학령인구 감소에 따라 양적으로 팽창해 온 고등교육 시장의 규모 감소 유도	• 대학 구조조정이 대학의 경쟁력 강화를 목표로 해야 함에도 불구, 현재는 대학의 퇴출에 집중되어 있을 뿐(양적 감축) 고등교육 영역의 체질개선을 위한 실질적 방안(질적 개선)은 전무 • 지나치게 정부 주도적 구조조정을 실시함으로써 국가의 통제권은 강화되고 대학의 자주성은 저하되는 결과 야기 • 퇴출이 주된 목표이지만, 대학에게 퇴출 경로는 제공해 주지 않아 '자발적 퇴출 유도'라는 목표와 실제 정책 간 괴리 발생
• **사전적으로 마련한 지표에 따른 대학 평가 방식 및 그 결과에 따른 정책 집행** : 정부 및 관련 이해당사자 간 논의를 통해 사전적으로 지표 마련 후, 지표에 따라 각 대	• 평가 방식에 맞추기 위한 대학의 상업화·영리화 가속 우려 • 평가 지표가 대학의 경쟁력이라는 추상적 개념을 측정해 내기에 지나치게 모호 • 평가 지표가 기존의 다른 평가항목과 상당부문 동일하여 대학에게 중복 평가라는 부담 부과

학을 평가하고 그 결과를 토대로 구조조정 정책 집행	
• **지표의 획일적 적용** : 대학의 위치나 설립주체 등에 대한 구분 없이 획일적 기준을 적용하여 대학을 평가	• 현재의 구조조정은 결국 지방에 위치한 사립대 대상 구조조정으로 역할 • 학교의 특성, 지리적 특성, 학과의 특성을 반영하지 않은 획일적 지표 구성

2. 대학 구조조정에 대한 정책 과학적 접근

지금까지 현재 국내에서 시행 중인 대학 구조조정 정책의 특징과 이에 대한 비판적 논의를 살펴보았으며, 이러한 논의에 따를 경우 향후 정책의 세부적 설계 사항에 변화가 필요함을 알 수 있었다. 그런데 문제는 구조조정 정책에 대한 비판적 논의 자체에도 한계가 존재한다는 점이다. 서론에서 언급한 것처럼, 논의가 지나치게 평가 '지표'에 집중됨으로 인해 정책적 관점에서 접근한 연구가 부족하고, 이마저도 대부분 연구자의 전문적 지식에 기반을 둔 주관적 논리가 주를 이룰 뿐 실증적이며 객관적 근거를 제시하지 못했으며, 대학 구조조정 정책 논의 과정에서 이론적 사항에 대한 검토가 부족했던 것이다.

정책에 대한 제언은 전문적 식견뿐 아니라 정책 그 자체에 대한 깊이 있는 논의, 그리고 다양한 실증적 분석 결과에 기반을 두어야 한다. 이에 따라 본 절에서는 우선 대학에 대한 조직론적 관점의 변화를 우선 살펴보고자 한다. 이는 대학이 곧 구조조정 정책에서 직접적 정책 대상집단이므로 이들을 이해하는 것이 정책을 논의하는 과정의 시작점이 되기 때문이다.

1) 대학에 대한 조직론적 관점의 변화

고등교육을 담당하고 있는 대학에 대한 전통적 관점은 대학의 독립성이나 독특성, 그리고 그에 따른 자주성(autonomy)을 강조하고 있다. 이러한 관점들은 우선 대학이 위치하게 되는 고등교육 영역은 경제나 정치의 장(economic or political field)과 구분되는 지식의 장(intellectual field)이며, 따라서 다른 사회 영역으로부터 독립적 성격을 지닌다고 강조되고 있다(Bourdieu, 1993). 즉 '지식의 생성 및 전파'라는 대학의 핵심적 역할은 일반적인 정치나 경제적 가치로 판단할 수 없기 때문에(Naidoo, 2004; 455), 고등교육 영역 내 행위자들은 상당히 높은 수준의 자주성을 지니며 독립적인 자신들만의 방식으로, 자신들만의 목표를 달성해나가야 한다는 것이다.

조직론적 관점에서도 대학은 다른 조직들과 구별되는 독특성을 지니고 있으므로 완벽한 조직(complete organization)으로 볼 수 없다는 지적이 있다.[2] 이러한 조직론적 관점은 대학의 독립

2) 이에는 대학은 관계를 통해 형성된다는 관점(Goodman, 1962), 지역사회적 관점(Baldridge, 1971), 전문적 관료구조 관점(Mintzberg, 1979), 느슨한 조직 관점(Weick, 1976) 등이 있다. 〈표 2〉 참조.

성이나 자주성은 물론 조직 그 자체의 특이성을 강조하고 있다고 볼 수 있다(De boer et al., 2007: 30). 즉, 이익의 최대화를 추구하고, 이를 위해 계층적 체계 하에서 구성원들이 공동의 목표 달성을 위해 노력하는 일반적 조직과 대학이라는 조직이 같을 수 없다는 것이다.

대학이 이처럼 독립적이며 독특한 조직으로 정의될 경우, 정부는 다른 공적 영역의 조직이나 시장 조직에 대한 개입과 같은 방식으로 고등교육 영역에 접근할 수 없게 된다. 우선 정치적·경제적 논리에 기초한 정책은 학문적 가치가 강조되는 대학의 운영에 적합하지 않을 수 있으며, 지나친 정부 개입은 학문적 성과를 저해시키는 상황을 초래할 수도 있다(Berdahl, 1990). 또한 대학 자체가 다른 공공 조직과 차별성을 보이기에, 정부가 대학 구조조정 정책을 집행하는 과정에서 일반적인 공적 개입 방식을 사용하는 것 역시 어려울 수 있다.[3)]

〈표 2〉 대학 조직 개념에 대한 논의 변화

<table>
<tr><th>구 분</th><th colspan="2">대학에 대한 고전적 정의</th><th colspan="2">대학에 대한 새로운 정의</th></tr>
<tr><td>주요 관점</td><td colspan="2">대학은 전문적 지식을 추구하고 전파하는 곳으로, 경제적이거나 정치적 가치에 의해 판단될 수 없는 독립적이고 전문적 가치가 핵심이 됨. 이에 따라 외부의 영향 없이, 자주적으로 행위 할 필요가 있음</td><td colspan="2">대학은 '교육과 연구'라는 공공 서비스를 제공하는 곳으로, 한 개인 및 국가의 경제적·사회적 발전을 위해 핵심이 됨. 이에 따라 정부의 적절한 지원(fund) 및 개입을 통해 대학이 책임 있는 운영을 통해 효과성·효율성을 지닐 수 있도록 해야 할 필요가 있음</td></tr>
<tr><td rowspan="4">주요 조직론적 관점</td><td>관계적 조직</td><td>대학은 학생과 교수 간 관계가 중심이 되는 커뮤니티적 성격의 조직</td><td>기업적 조직</td><td>대학도 다른 기관처럼 강한 리더십, 관리적 구조 등이 중시되는 관료제 조직으로 변화</td></tr>
<tr><td>전문적 관료제 조직</td><td>대학은 교수라는 전문가들이 자신의 업무에 통제권을 지니는 전문적 관료제 조직</td><td>기업가적 조직</td><td>대학도 적극적으로 다양한 방법을 통해 자신들의 재원을 마련하는 기업가적 정신을 지닌 조직으로 변화</td></tr>
<tr><td>조직화된 무질서 조직</td><td>대학은 그 선호가 불분명하고 기술이 불확실하며 참여자들도 유동적인, 전통적 조직과는 차이를 보이는 조직</td><td>기업 모형</td><td>대학이 경영 및 통제 중심, 마케팅 중심 등의 특징을 보이는 기업과 유사한 조직으로 변화</td></tr>
<tr><td>느슨한 조직</td><td>대학은 구성원 간 조밀하고 밀</td><td>이해관계자</td><td>대학은 성공을 위해 다양한 정부</td></tr>
</table>

3) 예를 들어, 신 공공관리 관점에서는 시장 기재 도입이 강조되면서 정부는 이제는 관리자가 아닌 안내자(guide)의 임무를 수행할 것이 필요하다고 지적된다(Enders et al., 2013). 그런데 이때 중요한 것은 정부가 안내자 역할을 할 때 이 안내에 대한 수신인(addressee)이 있어 정부의 충고에 귀를 기울이고 그에 따라 조직적으로 행위 해야 하는데, 이 수신인이 바로 개별 조직이라는 부분이다(De boer et al., 2007: 30-31). 즉 정부가 이제는 공공 영역의 모든 조직을 관리하지 않는 대신, 지침만을 제시하고 각 조직이 이에 맞추어 스스로 행위의 효과성이나 효율성을 증진하도록 한다면, 각 조직은 저마다의 계층구조 설정, 목표 설정, 수단의 탐색 및 설정, 이견조율 과정의 마련 등을 수행할 수 있는 능력을 갖추어야 하는 것이다. 하지만 고전적 관점의 경우, 대학의 특이성·무조직성·전문성·파편성 등을 강조하고 있기에, 대학이 정부의 안내에 따라 행위 하기 어려움을 예상할 수 있다.

		도 있는 연결을 통해 구성된 전통적 조직과 달리 느슨한 연결을 통해 구성된 조직	모형	나 학생, 경쟁자, 재정 중개인 등 다양한 이해관계자와의 관계를 중시해야 하는 조직으로 변화
주요 요인	대학의 전문성·복잡성·특이성 / 조직 구성의 차별성 / 엘리트 시스템 / 대학의 자주적 운영		대학의 사회·경제·정치적 중요성 / 조직 구성의 공통성 / 대중 시스템 / 대학의 자주적 운영과 책임적 운영의 조화	

자료 : 각주 2와 각주 4의 참고 문헌 내용을 요약하여 재정리

이처럼 대학에 대한 전통적 관점이 이들의 특수성 및 전문성을 근거로 자주성을 강조한 것과 달리, 대학이 다른 사회 영역 내 조직과 유사하다는 관점 역시 없지 않다. 이에는 우선, 대학은 교육이라는 핵심적 공공 서비스를 제공하고 있으므로 독립성과 자주성뿐 아니라, 외부에 대한 책임성(accountability)을 지녀야 한다는 관점이 있다(Berdahl, 1990: 17; Ploeg & Veugeleus, 2008: 105 등). 책임성은 행정 영역에서 주된 논의의 대상이 되어 온 개념인데, 이는 공공기관의 경우 국민의 요구에 민감해야 하고, 법과 제도를 준수해야 하는 도덕 및 법적 책임성(moral and legal accountability)을 지녀야 함을 의미한다(최승범, 2001; 이종수, 2001; 권오성 외, 2009: 57).

대학에 대해 책임성을 강조하는 입장은 결국 대학도 다른 공공 영역의 조직과 마찬가지로 사회의 요구에 부응해야만 한다고 주장한다. 하지만 이것이 곧 대학의 자주성을 폄하하는 것으로 오해해서는 안 된다. 대학이 전문성을 지니고 있으며 그에 따라 자신들의 방식으로 목표를 추구해야 하는 것은 맞지만, 이 과정에서 외부에 대한 책임성 역시 지닐 수 있어야 한다는 것으로 이에 대해 Ashby(1966)은 "대학은 자신들이 존재하는 이유인 이상(ideology)을 유지할 수 있을 만큼 안정적이어야 하지만, 동시에 자신들을 존재할 수 있도록 해주는 사회의 필요에도 응답해야 한다"라고 지적하고 있다.

조직론적 관점에서도 대학에 대한 개념이 변화해왔다.[4] 이러한 관점은 대학은 일반적 조직과 구별되는 독특성을 지닌다는 전통적 관점과 달리, 대학 역시 하나의 공적 조직으로 볼 수 있는 특징들을 공유한다고 이야기한다(De Boer et al., 2007: 30). 이에 따라 시민(혹은 고객)이나 사회의 요구에 민감하게 반응해야 하는 책임성을 지니게 된다는 것이다.

2) 대학의 자주성 대 책임성

지금까지 살펴본 대학 조직에 대한 개념적 정의의 변화는 단순히 학문적 논의에 그치지 않는

4) 이에는 기업적 모형(corporate model of university – Bleiklie & Kogan, 2007), 기업가적 조직 모형(entrepreneurial model – Marginson & Considine, 2000), 기업 모형(enterprise model– Marginson & Considine, 2000), 이해관계자 모형(Benneworth &Jongbloed , 2010) 등이 있다. 〈표 2〉 참조.

다. 조직이라는 대상에 대한 인식의 변화는 이를 대하는 사회의 접근방식 역시 변화시킬 수 있기 때문이다. 특히 정부가 대학 구조조정 정책을 형성하는 과정에서 정책 대상인 대학에 대한 개념은 중요한 부분을 차지한다. 만약 전통적 관점에서 대학을 정의할 경우, 정부의 정책은 대학의 자주성을 최대화하는 방향으로 형성될 수 있다. 반면 대학의 사회·경제적 중요성을 강조하면서 대학 조직을 다른 공공 조직과 같은 관점에서 정의할 경우, 정부는 대학 운영 과정에서 책임성이 확보될 수 있도록 하는 적극적 개입정책을 활용할 수 있다.

전술한 설명에서 알 수 있는 것은 대학의 자주성과 책임성 개념이 대학이라는 조직을 이해하는 데 필요할 뿐 아니라, 대학에 대한 정부 등 외부의 개입 방식을 논의하는 과정에서도 핵심적이라는 사실이다(Ashby, 1966; Berdahl., 1990; Aghion et al., 2007; Ploeg & Veugelers, 2008 등). 이에 따라 자주성과 책임성 개념에 대해 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

대학의 자주성이란 대학이 외부의 영향력에 독립적으로 존재하며, 자주적으로 자신의 운영 방식과 목표를 정해나갈 수 있는 상태를 의미한다(Berdahl, 1990: 171). Berdahl(1990)은 대학의 자주성을 좀 더 세분화하여 이해할 필요가 있음을 강조하면서, 이를 '대학의 자유 – 절차적 자주성 – 실질적 자주성'으로 구분하여 설명하기도 하는데,[5] 이 세 개념은 현실상에서는 독립적으로 존재하기보다 상호 영향을 주고받는 관계를 맺고 있다고 지적하였다.

대학 자주성의 개념 및 구분을 좀 더 실증적 수준에서 접근한 연구들도 있는데, 이는 각 대학의 자주성을 측정해내는 것이 연구의 주요 목표였기 때문이다. 우선 OECD(2007)는 대학의 자주성을 '재정-인사-학생선발-학사 운영'으로 구분하였다. 유럽 각국 대학의 자주성을 측정하고자 한 Aghion et al.(2007) 역시 이와 유사한 범주를 사용하였는데, 대학의 자주성을 '재정-건물의 소유 여부-교원에 대한 인사-임금'으로 구분한 바 있다. 가장 세부적 개념화를 시도한 것은 Boarini et al.(2008)의 연구이다. 그는 대학의 자주성을 '투입의 유연성-산출의 유연성-책임성'으로 개념화한 뒤, 이를 다시 학생선발, 재정, 인사, 학사 운영, 대학정보 공시 등의 지표로 세분화하여 측정하고자 하였다.[6] 이상의 내용을 종합하면, 실증적 수준에서 대학의 자주성은 '학생선발이 자유롭고, 교원에 대한 인사 및 임금 정책을 자유롭게 결정할 수 있으며, 재정적으로 독립성을 띠며, 학사 운영을 자유롭게 할 수 있는 상태'를 의미한다고 볼 수 있을 것이다.

반면 대학의 책임성이란 외부의 이해관계자, 특히 유권자인 시민들 및 그들 대표의 요구에 반

5) 이때 대학의 자유란 대학 내 개별 행위자(주로 교수)들이 교육·연구 활동에서 비학문적 요인에 의해 처벌받거나 불이익을 받지 않을 권리를, 절차적 자주성이란 대학이 목표 달성을 위한 수단이나 프로그램을 운영하는 방식을 스스로 결정할 권리를, 실질적 자주성이란 대학이 목표를 스스로 결정할 수 있는 권리를 말한다(Berdahl, 1990: 171-173).

6) 자주성의 측정 지표에 대한 자세한 내용은 제3장 참조.

응하여 책임 있게 대응하는 상태를 의미한다(엄석진, 2009: 25). 대학의 책임성에 대해 논의하기 전 필요한 것은 공공기관에 대한 책임성 논의이다. 이는 앞서 여러 차례 언급한 것처럼, 대학이 자주성 뿐 아니라 책임성 역시 지녀야 한다는 주장은 대학이 다른 공공 영역과 같은 특성을 보이며, 교육이라는 핵심적 공공 서비스를 제공하기에 국민의 요구에 민감해야 할 책임이 있다는 논리에 기반을 두고 있기 때문이다.

공공기관의 책임성에 대한 정의는 상당히 다양한데, 이때 권한의 이양이 책임성에서 중요한 개념이라고 지적된다. 즉 책임성이라는 것은 "어떤 행위자가 타인에게 권한을 이양하고, 이양받은 대상이 그 행위자에게 자신의 행동을 설명하고 정당화해야 하는 경우" 발생한다는 것이다(엄석진, 2009: 21). 이에 따라 공공기관은 자신에게 권한을 이양해 준 시민과 그들이 모여 이룬 사회의 요구 및 필요에 민감하게 반응해야 할 책임을 지니게 되는 것이다. 실증적 수준에서 공공기관의 책임성은 자주성과 마찬가지로 세부적으로 범주화될 수 있는데, 국내 공공기관들을 대상으로 책임성의 하위 개념들을 정리한 최근의 연구(권오성 외, 2009)에 따르면 이는 '수직적-내부적-고객-사회적'으로 분류될 수 있다.[7)]

일반적인 공공기관의 책임성과 달리 대학의 책임성은 '재정적 책임성'(fiscal accountability)과 '제도적 책임성'(institutional accountability)으로 구분되기도 한다(De Boer et al., 2007: 29; Ploeg & Veugelers, 2008: 113). 우선 재정적 책임성은 전술한 수직적-내부적 책임성과 유사한 개념으로 볼 수 있다. 이는 대학 운영에 정부의 재정이 사용되기에 대학은 재정을 효율적·효과적으로 사용하여야 할 책임을 지니고, 정부는 이것을 확인해야 할 의무를 지니는데 이것이 대학의 재정적 책임성이라고 설명되기 때문이다(Ploeg & Veugelers, 2008). 즉 재정적 책임성 확보를 위해 대학에게 있어 수직적·내부적 책임성이 강조되고 있다. 반면 제도적 책임성은 한 국가의 제도에서 대학이 부여받은 역할에 관한 개념으로 정의된다(De Boer et al., 2007). 즉 '고등교육 제공'이라는 제도가 부여한 역할을 충실히 수행하는 것이 곧 대학에게 있어 중요한 책임이라는 것인데, 이러한 관점에서 보면 이는 고객 책임성과 유사한 개념이라고 볼 수 있다.

3. 이론적·실증적 연구의 필요성

지금까지 대학 조직에 대한 논의와 그 가운데 핵심적 개념이 되는 자주성과 책임성에 대해 살펴보았다. 이러한 논의는 대학 구조조정 정책형성·평가·대안 마련 등의 과정에서 매우 중요한 부

7) 이때 수직적 책임성이란 하위 기관이 상급기관에 대해 지녀야 하는 책임성을, 내부적 책임성은 기관 내 내부적 관리 시 투명성, 형평성 등을 지녀야 할 책임성을, 고객 책임성은 공공 서비스의 고객인 시민들의 의견이 업무에 반영되어 서비스의 질을 확보해야 할 책임성을, 사회적 책임성은 국가의 주인인 시민 개개인, 그리고 그들이 모여 이룬 사회에 대한 책임성을 의미한다(권오성 외, 2009: 61-63). 자세한 내용은 3장 참조.

분이 된다. 정책의 대상집단인 대학에 대한 개념, 즉 대학을 무엇보다 자주성이 확보되어야 하는 조직으로 보는지, 자주성이 희생되더라도 적절한 수준의 책임성을 부여해야 하는 조직으로 보는지에 따라 정책이 다른 형태를 갖추게 되는 것이다.

또한, 이 가운데 대학의 자주성과 책임성이 중요한 개념이 되고, 이 두 개념이 다시 세부적인 하위 개념으로 구분될 수 있다는 사실 또한 구조조정 정책을 논하는 과정에 중요한 함의를 준다. 예를 들어 구조조정 정책이 대학의 자주성은 훼손하지 말아야 한다는 주장은 다시 인사권의 자주, 학사과정 구성의 자유 등으로 세분되어 논의되어야 할 것이다. 책임성 역시 마찬가지인데, 구조조정 정책이 재정과 관련한 책임성 확보를 위한 정책 – 예를 들어 감사(audit) – 이 될 수도 있고 제도적 책임성 확보를 위한 성과평가 형태가 될 수도 있다. 또한 대학에게 수직적 책임성을 강조하며 정부가 사전적으로 계획한 다양한 정책을 대학이 적극적으로 수용할 것을 요구할 수도 있고, 사회적 책임성을 요구하며 대학 스스로 자신들의 정보를 투명하게 공개하도록 하는 정책을 시행할 수도 있다.

정책 형성 뿐 아니라 현 구조조정 정책의 효과에 대해 논하기 위해서도 이론적 논의를 기본으로 한 실증적 분석이 필요하다. 이미 이러한 연구들은 해외를 중심으로 여러 차례 수행되어왔다. 이들은 정책과 관련된 의사 결정에 실증적 데이터 분석의 뒷받침이 강조되는 다른 영역처럼 대학 구조조정 정책 역시 실증적 분석에 의해 도출된 정보를 형성 및 집행 과정에서 활용할 필요가 있다고 지적한다(Ploeg & Veugelers, 2008; Dill et al., 2011). 구조조정 정책이 대학에 부여하는 자주성이나 책임성의 수준이 다양하고, 정책 형태 또한 다양하기에 이론적 논의는 물론 정책의 효과에 대한 계량적 분석이 수반되어야 정책에 대한 이해가 가능하다는 것이다(Aghion et al., 2007).

전술한 경향의 연구들은 정책이 대학에게 부여한 자주성 수준과 대학의 성과 (주로 연구 성과) 간 관계를 분석하고 있다(Aghion et al., 2007; Kempkes & Pohl, 2008 등). 이러한 분석을 통해 대학 운영의 효과성을 향상시킬 수 있는 정책을 찾아 나갈 수 있어야 한다는 것이 그 이유이다. 즉 자주성이나 책임성을 강조하는 관점 모두에서 지적하는 것이 대학이 제공하는 교육 서비스의 질이 향상되어야 한다는 것이라면,[8] 구조조정 정책의 다양한 배열이 자주성과 책임성에 어떤 영향을 미치고, 이것이 궁극적으로 대학의 효과적 운영에 미치는 영향까지 분석함으로써 정책

8) 대학의 자주성이 중요하다는 관점은 기본적으로 대학은 학문적 가치가 중요시되는 곳이며, 이것이 보호될 때 연구와 교육 서비스의 질이 확보될 수 있다고 설명한다. 이는 책임성 역시 마찬가지인데, 대학 운영의 책임성 확보의 궁극적 목적은 그들이 제공하는 고등교육 서비스의 질이 시민과 사회의 요구에 부합되어야 함에 있다고 설명한다. 따라서 자주성과 책임성 확보는 모두 궁극적으로는 대학 운영의 효과성 증진 및 그에 따른 교육 서비스 질의 향상을 위한 것으로 볼 수 있다.

이 실증적 분석결과에 기반하여 개선될 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이러한 연구들(Aghion et al., 2007; Dill et al., 2011 등)의 공통적 결과는 대학의 자주성 수준이 더 높을수록, 연구 성과가 더 상승된다는 점이다. 또한 동일한 대학 지원(funding)이라도 자주성 수준이 높은 경우 더 큰 효과(더 많은 연구 실적)로 연결된다는 결과 역시 도출된 바 있다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구문제의 설정

지금까지 다양한 논의를 통해 한국의 고등교육 영역, 특히 그중 학부 학위 수여기관이 학령인구의 감소 등으로 인하여 운영상의 어려움을 겪고 있으며, 이에 따라 한국 정부가 정원감축 및 부실대학 퇴출을 목표로 하는 구조조정 정책을 펴게 되었음을 알 수 있다. 동시에 이러한 정책에 대해 학계 및 현장에서 다양한 우려의 목소리가 제기되고 있으며, 특히 '정부 주도의 평가 및 그 결과에 따른 정원조정'이라는 주된 개입 방식에 대해 많은 논의가 진행되고 있다는 사실 역시 확인할 수 있다. 그러나 국내 대학 구조조정 정책에 대한 논의에는 그 기반이 되는 이론이 부족하고, 이에 따라 실증적 분석 역시 부족하다는 점 또한 간과할 수 없다.

대학 조직에 대한 개념화와 그 안에서 자주성과 책임성 수준에 대한 논의, 그리고 이들이 대학의 학문적 성과에 미치는 영향에 대한 분석은 대학구조조정 정책을 분석하는 과정에서 대단히 큰 중요성을 차지하고 있음에도 불구하고(Berdahl, 1990; Ploeg & Veugelers, 2008; Dill et al., 2011 등) 국내 관련 연구에서는 이러한 부분들이 등한시되고 있다. 이론에 기반을 둔 실증적 분석의 부족은 정책에 대한 지속적이며 반복적 분석을 어렵게 만들고, 결과적으로 정책에 대한 의사 결정에 사용될 수 있는 유용한 정보를 축적하는 행위를 불가능하게 만들 수 있다.

이에 따라 본 연구에서는 국내의 대학 구조조정 정책에 관해 다음과 같은 접근방식이 필요하다고 보았다. 첫째, 대학 구조조정 정책에 대한 논의, 혹은 제언은 정책 그 자체에 대한 깊이 있는 논의와 다양한 실증적 분석 결과에 기반을 두어야 한다. 즉 현재와 같이 지표의 적절성 논의나 포괄적이며 추상적 수준에서의 분석이 아닌, 정책 자체에 대한 논의와 함께 현실에 기반을 둔 객관적 분석이 필요한 것이다. 둘째, '평가 방식 혹은 기준' 논의에서 벗어나 정부의 구조조정 방식 그 자체에 대한 논의가 필요하다. 셋째, 구조조정 정책에 대한 실증적 분석이 필요하다. 즉 정책이 어떤 효과를 발휘하고 있는지, 혹은 이에 대한 대상집단의 인식은 어떠한지 등 현실의 다양한 요인에 대한 분석이 선행되어야 한다고 본 것이다.

이것이 본 연구가 구조조정 정책이 국내 대학에 부여한 자주성과 책임성 수준을 확인해보고,

그것이 대학의 학문적 성과와 어떤 관계를 맺고 있는지 확인하는 것을 핵심적 연구문제로 설정한 이유이다. 현 정부의 대학 구조조정 정책이 각 대학에게 부여하고 있는 자주성과 책임성 수준은 정부의 대학 조직에 대해 갖고 있는 개념을 알 수 있게 해줄 뿐 아니라, 현 구조조정 정책의 배열적 특징을 알 수 있도록 한다. 또한 각 대학의 자주성과 책임성 수준은 기존 분석 결과에 따르면 대학의 학문적 성과에도 영향을 미친다. 학문적 성과는 대학에게 있어 핵심적 목표이며, 이를 확보하는 것이 곧 고등교육 서비스의 질적 향상을 의미하게 된다. 따라서 과연 국내 대학에서는 자주성과 책임성이 학문적 성과와 어떤 관계를 맺고 있는지 분석하는 것은 곧, 향후 대학의 서비스 향상 질 향상을 위해 정부 정책이 어떤 방향으로 변화해야 하는지에 대한 유용한 정보를 줄 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구범위 및 자료수집

본 연구는 현재의 대학 구조개혁 평가 정책에 대한 정책 대상집단, 즉 대학이 인지한 자주성 및 책임성 수준, 그리고 학문적 성과를 확인하게 된다. 이를 위해서는 연구범위를 선정해야 하는데, 우선 본 연구에서는 편제상 일반 대학만을 그 대상으로 한다.[9] 이는 일반 대학이 고등교육 영역에서 차지하는 비중이 44%로 매우 높으며, 그 의미 역시 크다고 볼 수 있기 때문이다. 또한 정부의 구조개혁 평가에 관해 연구를 진행한 기존 문헌들 역시 대부분 일반 대학에 초점을 맞추어 논의를 진행하기도 하였다. 이러한 이유로 일반 대학만을 대상으로 분석을 진행하게 된 것이다. 이에 따라 2017년 기준 국내에 개설된 (캠퍼스를 제외한 본교) 154개 대학을 연구 대상으로 선정하였다.

연구 목적 달성을 위해서는 현재의 대학 구조조정 정책이 각 대학에 부여한 자주성의 수준과 책임성 수준, 그리고 각 대학의 학문적 성과에 대한 자료를 수집해야 한다. 우선 자주성과 책임성 수준에 대한 자료 수집을 위해 전국의 154개 일반 대학을 대상으로 설문을 진행하였는데, 이때 응답자는 각 대학에서 기획·평가 업무를 담당하고 있는 경력 15년 이상의 교직원으로 선정하였다.[10] 자료 수집은 2017년 7월 한 달 동안 온라인 설문을 통해 실시하였는데 이때 모집단 층화의 기준은 지역이었으며,[11] 지역별 표본이 실제 모집단의 비율과 유사할 수 있도록 2차례에

9) 현재 교육기본법 제9조에 의해 정해진 다양한 고등교육 기관 –대학·산업대학·교육대학·전문대학·원격대학·기술대학·각종학교 – 중 일반 대학만을 그 분석 대상으로 선정한 것이다. 분석 대상을 한정한 것은 각 대학 유형은 저마다의 주요 목표가 다르고, 그에 따라 모든 대학의 유형을 분석 대상으로 삼을 경우 분석 결과의 일반화를 꾀하기 어렵다는 판단 때문이었다.

10) 설문조사를 통해 자주성·책임성 수준을 확인하고, 이때 교직원을 설문 대상으로 선정한 것은 외국의 기존 연구(Ploeg & Veugelers, 2008 등)와 동일.

11) 이는 현재의 대학 구조조정 정책이 대학의 지역별 특성을 고려하지 않았다는 기존 연구의 지적(반상진 외,

걸쳐 설문을 배포하였다. 그 결과 전체 모집단의 45.5% 수준인 70개 기관의 응답이 수집되었으며, 이를 지역별로 구분하여 정리한 것이 아래의 〈표 3〉에 나와 있다. 학문적 성과 자료의 경우, 대학 알리미(academyinfor.go.kr)를 통해 공개된 대학공시정보를 활용하여 수집하였다.

〈표 3〉 분석 모집단과 표본의 지역별 분포 현황

지역 구분	모집단	실제 표본
서울	34 (.221)	22 (.315)
부산	9 (.059)	2 (.029)
대구	1 (.007)	1 (.015)
인천	2 (.013)	1 (.015)
광주	8 (.052)	3 (.043)
대전	8 (.052)	4 (.058)
울산	1 (.007)	0 (.00)
세종	1 (.007)	0 (.00)
경기	28 (.182)	12 (.172)
강원	6 (.039)	4 (.058)
충북	7 (.046)	1 (.015)
충남	11 (.072)	5 (.072)
전북	7 (.046)	5 (.072)
전남	7 (.046)	0 (.00)
경북	16 (.104)	7 (.100)
경남	7 (.046)	3 (.043)
제주	1 (.007)	0 (.00)
합계	154**	70 (.455)*

* 합계의 경우, 전체 모집단 대비 표본의 비율. 나머지는 전체 표본에서 각 지역별 표본이 차지하는 비율
** 154개 일반 대학의 경우 캠퍼스는 제외된 수치

3. 측정 및 분석방법

우선 자주성과 책임성을 측정하기 위한 지표를 설명하면 다음과 같다. 자주성의 경우, 본 연구에서는 Berdahl(1990)의 구분 중 실질적 자주성과 과정적 자주성에 초점을 맞추었다. 이는 대학의 학문적 자유 같은 경우, 상당히 모호한 개념일 수 있으며 이에 따라 측정이 어려울 수 있다고 판단했기 때문이다. 물론 Stephan(2008)은 대학의 자주성을 좀 더 현실적·실증적 수준에서 개념화하되 이때 Berdahl(1990)이 말한 '학문적 자유'에 집중할 필요가 있다고 지적하였다. 즉 대학의

2013; 김성열·오범호, 2015) 때문이었다.

자주성은 '교수가 얼마나 자유롭게 자신의 업무를 수행할 수 있는가'를 통해 측정해야 한다고 본 것이다. 하지만 아직 여러 차례에 걸쳐 사용될 만큼 신뢰성과 타당성을 확보한 지표가 제시되지 못하고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 대학의 자주성 측정 과정에서 실질적·과정적 자주성에 집중하고자 하였으며, 실제 대학의 운영과 관련된 다양한 업무 중 기존 연구들이 핵심적이라고 설명한 '학생선발·재정·인사·학사'(Aghion et al.,2007, Boarini et al., 2008; Dill et al., 2014)로 구분하여 각 영역별 자주성을 측정하는 방식을 사용하였다.

책임성의 경우에는 기존 연구의 설명에 따라 1) 제도적 책임성과 2) 재정적 책임성으로 구분하였다. 제도적 책임성은 고객에 대한 책임성과 사회에 대한 책임성에 대한 개념으로 볼 수 있는데, 즉 질 높은 교육 서비스를 제공하고 이 과정에서 학생이나 학부모의 의견을 반영하는 등의 노력을 통해 제도가 학교에 부여한 역할을 성실히 수행하여야 하는 책임으로 정의한 것이다. 재정적 책임성의 경우, 수직 및 내부적 책임성에 대한 것으로 개념화하여 지표를 설정하였다. 세부적 지표는 공공기관을 대상으로 책임성을 측정하고자 한 권오성 외(2009) 연구의 지표를 활용하였다.

자주성과 책임성 모두 현재 시행 중인 대학 구조조정 정책 하에서 각 대학이 인식하는 수준이 되며, 이때 5점 척도를 통해 측정하고자 하였다.

〈표 4〉 자주성과 책임성을 측정하기 위한 지표의 구성

개념적 구분		측정내용
대학의 자주성	학생선발 자주성	1) 학생 정원 결정권 (입학생 정원) 2) 학생의 프로필에 따른 선택의 자유 (선발 기준) 3) 전체 정원 내에서 전공별 정원 구성 결정권 (전공별 입학정원)
	재정 자주성	1) 정부 지원금에 대한 의존 수준 (정부 지원금 의존) 2) 민간 지원금에 대한 의존 수준 (민간 지원금 의존)
	인사 자주성	1) 교수 채용과 해고의 자유 수준 (교수 인사) 2) 교직원 채용과 해고의 자유 수준 (교직원 인사) 3) 교수 임금 결정권 (교수 임금) 4) 교직원 임금 결정권 (교직원 임금)
	학사 자주성	1) 제공되는 수업 및 수업의 내용 결정권 (수업 내용) 2) 수업 별 시험 방식 결정권 (시험 내용) 3) 단기과정(등) 제공의 자유 (수업 선택) 4) 수업의 캠퍼스 이동, 혹은 전공별 이동 가능 여부 (수업 이동) 5) 전공별 학위수여 수 제한 여부 (졸업생 규모)
대학의 제도적 책임성	고객 책임성	1) 고객이 인식하는 서비스 만족도 향상 강조 (수요자 만족도) 2) 고객 의견 반영 강조 (수요자 의견 반영)
	사회적 책임성	1) 경영 및 성과공시 강조 (정보제공) 2) 공익 기여 및 사회활동 강조 (사회발전)

		3) 사회적 신뢰 구축 위한 노력 강조 (신뢰구축) 4) 지속가능 경영 강조 (지속가능)
대학의 재정적 책임성	수직적 책임성	1) 기관 운영의 합법성 강조 (합법성) 2) 정부 정책의 반영 노력 강조 (정부 지시 수용) 3) 성과 및 보상 (성과 및 보상)
	내부적 책임성	1) 관리의 효율성 강조 (효율성) 2) 내부관리의 형평성 강조 (형평성) 3) 관리의 투명성 강조 (투명성)

학문적 성과의 경우에는 객관적인 자료를 활용하기 위하여, 대학 공시정보를 사용하였다. 현재의 대학구조조정 정책이 시행된 것이 2014년도부터 이므로 이 이후부터 현재까지 공시된 2015~2016년도 자료를 활용하였으며, 그 합을 통하여 각 대학의 학문적 생산성을 측정하였다. 이 외에 분석에서 활용될 수 있는 기타 기관의 특성 지표 역시 수집하였는데, 그 내용을 정리하면 아래와 같다.

〈표 5〉 대학의 학문적 성과 및 기타 특성 측정을 위한 지표의 구성

구 분		내용
학문적 생산성	1인당 국내 학술지 실적	t기 기점 전임교원 1인당 t-1기 국내 학술지(KCI) 등재 실적
	1인당 국외 학술지 실적	t기 기점 전임교원 1인당 t-1기 국제 학술지 (S(S)CI / SCOPUS) 등재 실적
	1인당 저·역서 실적	t기 기점 전임교원 1인당 t-1기 저술활동(단행본) 실적
	기술이전 건수	t기 기점 전임교원의 t-1기 기관의 기술이전 건수
	기술이전 수입료	t기 기점 전임교원의 t-1기 기관의 기술이전을 통한 수익
	국내특허 등록	t기 기점 전임교원의 t-1기 기관의 국내 특허 등록 실적
	해외특허 등록	t기 기점 전임교원의 t-1기 기관의 국외 특허 등록 실적
기관의 특성	교수 1인당 연구지원금	t기 시점 전임교원 1인당 t-1기 교내/외 연구지원금 총합
	학생 수(재학생+휴학생)	t기 시점 재학생 및 휴학생 수 총합
	교원 수(전임교원 기준)	t기 시점 전임교원의 수
	직원 수	t기 시점 교직원의 수

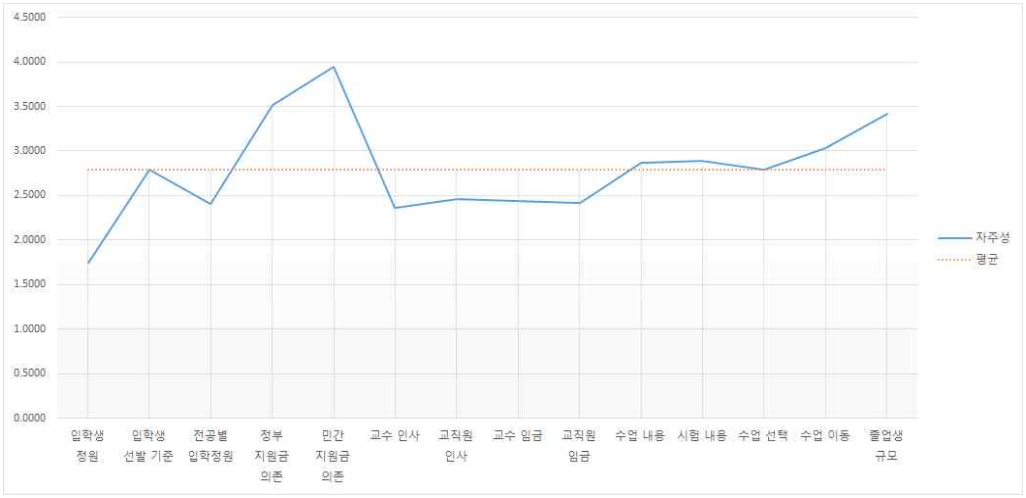
분석은 우선 각 대학의 자주성과 책임성 수준을 확인하고, 그 뒤 이것이 학문적 생산성, 교수 1인당 연구지원금과 어떤 관계를 맺고 있는지 탐색적으로 분석하는 단계를 거치게 된다.

Ⅳ. 분석 결과

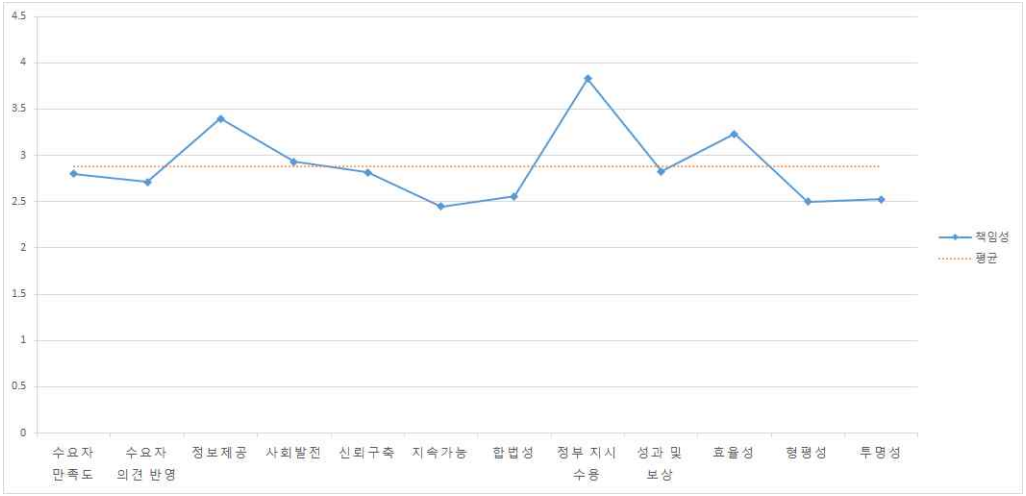
1. 자주성과 책임성 수준

우선 설문을 통해 측정한 각 대학이 인식하고 있는 자주성과 책임성 수준을 살펴보았으며, 아래의 〈그림 2/3〉와 〈부록 1/2〉에 정리되어 있다.

〈그림 2〉 현 구조조정 정책에 대한 자주성 인식 수준



〈그림 3〉 현 구조조정 정책에 대한 책임성 인식 수준



우선 모든 자주성 항목의 평균은 2.79로 확인되었는데, 이는 5점 척도 기준 '보통'을 의미하는 3보다 낮은 수준이다. 따라서 현 대학 구조조정 정책에 대해 각 대학이 인식하고 있는 자주성은 비교적 낮은 수준임을 알 수 있다. 위의 〈그림 2〉에서 볼 수 있는 것처럼, 가장 낮은 평균을 보여준 항목은 입학생 정원 자주성으로, 5점 만점 기준 1.74로 나타났다. 이는 현재 각 대학의 정원이 평가 결과에 따라 강제적으로 정해지는 형태를 띠고 있기 때문으로 볼 수 있을 것이다.

가장 높은 자주성 평균을 보여준 것은 평균 3.94의 민간 지원금 의존과 3.51의 정부 지원금 의존으로, 두 지표 모두 자주성 전체 평균보다 그 점수가 상대적으로 높았다. 이는 표본 대학들이 학교 운영과 관련하여 재정적으로 정부와 민간에 대한 의존성이 낮다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

책임성의 경우, 전체 항목의 평균은 2.88 수준으로 확인되었다. 〈그림 3〉을 통해 알 수 있는 것처럼, 대학들은 현 대학 구조조정 정책의 경우 '지속가능성을 강조한다'라는 부분에 대해 가장 낮은 수준에서 동의하고 있는 것으로 확인되었다(평균 2.45 / S.D. 1.04). 반면 현 대학 구조조정 정책이 대학으로 하여금 '정부의 지시 수용을 강조한다'라는 문항에 대한 동의 수준은 평균 3.83으로 가장 높은 것으로 나타났다. 이 외에 '효율성을 강조한다'라는 항목의 경우 평균이 3.23, '정보제공을 강조한다'라는 항목은 평균 3.40으로 확인되어 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타났다.

〈표 6〉 대학의 자주성 및 책임성 인식 수준

구분	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
학생선발 자주성	70	2.310	.869	1	4.3
재정 자주성	70	3.729	.828	1.5	5
인사 자주성	70	2.417	.908	1	4.5
학사 운영 자주성	70	2.997	.645	1.5	4.5
고객 책임성	70	2.757	.842	1	4.5
사회 책임성	70	2.898	.743	1	4.75
수직적 책임성	70	3.071	.627	1.67	4.67
내부적 책임성	70	2.719	.752	1	4.67

위의 〈표 6〉은 자주성을 측정하기 위해 사용한 14개 문항과 책임성을 측정하기 위해 사용한 12개 문항을 각 상위 범주별로 '평균'을 내어 측정한 것이다.[12] 종합적으로 보면, 우선 학생선발

12) 기존 문헌의 경우, 각 지표의 '합'을 통해 네 범주의 자주성을 측정하거나 평균을 내는 방식을 혼용. 본 연구에서도 이 두 방법은 물론 '표준화된 수치'까지 활용하는 등 다양한 방법을 통해 탐색적으로 분석을 진행. 본

의 자주성과 교원 인사 자주성은 각각 2.31과 2.42 수준으로 상대적으로 낮았고 학사 운영 자주성은 3.00으로 평균적 수치를 보여주었다. 재정 자주성의 경우 3.73 수준으로 가장 높은 값을 보여주었다.

책임성의 경우에는 내부적 책임성의 평균이 2.72로 가장 낮았고, 그 다음으로 고객 책임성이 평균 2.76으로 낮은 수준이었다. 사회 책임성의 평균은 2.90으로 나타났으며, 수직적 책임성이 3.07로 가장 높은 값을 보여주었다.

이상의 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 자주성과 책임성의 전체 평균을 비교할 경우 책임성이 근소하게나마 더 높았다. 이는 현 구조조정 정책이 대학이 핵심 공공 서비스 중 교육을 담당하는 곳이며 그에 따라 사회나 고객에 대한 책임성이 확보되어야 하는 영역으로 개념화하고 있음을 알 수 있게 한다.

둘째, 현재 우리나라의 대학 구조조정 정책 하에서, 각 대학은 학생을 선발하는 과정에서 가장 낮은 자주성을 갖게 되는 것으로 볼 수 있다. 즉 입학생 선발의 기준을 학교 특성에 따라 정하고, 정원을 학교에서 제공하는 학위과정의 특징에 맞추어 정하는 과정에서 갖는 자율성이 낮은 것이다. 이는 현재의 구조조정 정책이 정부가 정한 항목에 따라 대학을 평가하고, 그 결과에 따라 정원을 조정하도록 강제하고 있다는 점을 상기하면 당연한 결과일 수 있다.

셋째, 각 대학의 재정 자주성은 상대적으로 높은 수준임을 알 수 있다. 즉 대학이 정부나 민간으로부터의 지원금에는 크게 의존하지 않고 있던 것인데, 이는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 우선 정말 각 대학이 등록금이나 자체 사업만으로 기관 운영에 필요한 재원을 마련하기 때문에 재정에 대한 자주성이 클 수 있다. 둘째, 정부와 민간으로부터의 대학 지원금이 충분하지 않은 국내 여건(최호성, 2012; 김수경·문보은, 2015)으로 인해 각 대학의 재정 의존도가 낮을 수 있다. 이 두 가지 해석 중 과연 어떤 것이 더 적절한지는 인터뷰 등 추가적 분석이 필요할 것이다.

넷째, 현재의 구조조정 하에서 각 대학은 '수직적 책임성'을 가장 크게 인식하고 있음을 알 수 있다. 즉 대학이 합법적 운영을 준수할 것을 강조하고, 정책에 따를 것을 요구하며, 그 안에서 '성과에 따른 보상'이라는 가치를 중요시한다고 인식하고 있는 것이다. 이에 반해 대학 조직의 내부 운영에 관한 책임성은 크게 강조하고 있지 않은 것으로 나타났다.

그런데 이러한 자주성과 책임성 수준은 대학의 특성에 따라서도 달라질 수 있다. 현재 구조조정 정책이 대학의 위치나 규모 등에 따라 차등적으로 시행되지 않기에, 동일한 정책이라 할지라도 다른 결과로 귀결될 수 있는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 대학의 지리적 위치와 규모라는 변수를 통해 각 대학을 구분하고 그에 따른 자주성과 책임성 수준의 차이를 비교 분석하였는데, 이는

문에서는 평균을 통해 측정한 내용 위주로 서술.

기존 연구에서 지역 별·규모 별 차이 없는 일괄적 정책 집행이 비수도권, 혹은 작은 규모의 대학에 더 큰 부담을 줄 수 있다는 지적(반상진 외, 2013; 김성열·오범호, 2015) 때문이었다.

우선 지역의 경우, 70개의 기관을 서울과 비서울, 수도권과 비수도권으로 구분하여 분석하였으며 그 결과가 아래 〈표 7〉에 정리되어 있다.

〈표 7〉 지역 구분에 따른 자주성과 책임성의 차이

구 분		자주성				책임성			
		학생선발	재정	인사	학사운영	고객	사회	수직적	내부적
지역 구분 1	서울	2.076#	3.636	2.653	3.208#	2.455*	2.705	2.848*	2.697
	비 서울	2.417#	3.771	2.310	2.900#	2.896*	2.987	3.174*	2.729
지역 구분 2	수도권	2.143	3.829	2.403	3.034	2.443**	2.707*	2.934#	2.548#
	비 수도권	2.476	3.626	2.432	2.960	3.071**	3.089*	3.210#	2.890#

#p<.1 *p<.05 **p<.01
** 보수적 검증을 위해 이분산(unequal) 가정

결과를 보면, 자주성에서는 서울과 비서울 구분 시에만 학생선발과 학사 운영 자주성 항목에서 유의미한 차이를 보여주었다. 학생선발 자주성의 경우, 예상과 달리 서울 대학의 평균이 더 낮았다(t=-1.691 / df=51.787 / p=.097). 하지만 학사 운영 자주성에서는 신뢰 수준 90%에서 서울에 위치한 대학의 평균이 더 높았다(t=1.755 / df=34.522 / p=.088). 일관적이지 않은 분석 결과를 보여주었던 자주성 항목과 달리, 책임성의 경우 대체로 비슷한 분석 결과를 확인할 수 있었다. 즉 두 경우(서울-비서울 구분 시 사회 책임성과 내부적 책임성)를 제외하면 모든 경우에 걸쳐 비서울, 혹은 비수도권에 위치한 대학이 인식하고 있는 책임성 수준이 서울이나 수도권 대학에 비해 더 높았던 것이다.

〈표 8〉 대학의 규모와 자주성·책임성 간 상관관계

구 분	자주성				책임성			
	학생선발	재정	인사	학사운영	고객	사회	수직적	내부적
대학의 규모	-.199#	-.083	.016	.070	-.134	-.129	-.142	-.040

#p<.1

대학 규모와 자주성·책임성 간 상관관계를 정리한 것이 위의 〈표 8〉에 정리되어 있다. 이때 대학 규모는 공시정보를 통해 얻은 학생 수·전임교원 수·직원 수를 모두 더한 수치이다. 상관관계 분석 결과 유의미한 수준에서 '두 변수 간 상관관계가 0이다'라는 영가설을 기각할 수 있던

것은 학생선발 자주성뿐이었다(p=.098).[13] 이때 상관관계는 음의 값이었는데, 즉 규모가 큰 대학일수록 현 구조조정 정책하에서 학생선발에 대한 자율성이 낮다고 인식하고 있던 것이다.

이상의 결과를 요약하면, 우선 서울에 있는 대학의 경우 학생선발 자주성에 대해 비 서울권 대학보다 더 낮게 인식하고 있었다. 서울에 있는 대학의 규모가 비 서울권 대학보다 더 크다는 점을 상기했을 때,[14] 이것이 대학 규모와 학생선발 자주성 간에 음의 상관관계가 존재하는 이유가 됨을 예상할 수 있다. 둘째, 비서울 혹은 비수도권 대학의 경우 현 구조조정 정책이 대학에게 더 큰 책임성을 요구한다고 인식하고 있었다. 즉 지방에 있는 대학일수록, 현재의 정책이 대학 운영 과정에서 고객 만족을 중시하고, 사회적 책임을 다하길 원하며, 정부의 지침에 대학이 따르길 원하고, 내부적으로도 효과적인 운영 방식을 확보할 수 있도록 요구한다고 인식하고 있던 것이다. 셋째, 지역 구분과 비교했을 때, 규모에 따라서는 자주성과 책임성에 큰 차이가 존재하지 않았다.

2. 자주성·책임성과 학문적 성과의 관계

지금까지 국내 70개 대학을 대상으로 현 구조조정 정책이 대학에 부여한 자주성과 책임성 수준을 확인해 보았다. 그리고 지역이나 규모 구분에 따라서 어떤 차이가 나는지 역시 살펴보았다. 하지만 이러한 분석만으로는 본 연구의 주된 목적인 자주성과 책임성 수준이 대학의 학문적 성과에 미치는 영향을 확인하기 어렵다. 또한 자주성과 책임성 수준을 규모나 지역이라는 다양한 변수의 영향력을 통제한 상황에서 분석하기 위해서는 앞서 실시한 일변량분석이 아닌 다변량 분석이 필요하다. 이에 따라 본 연구에서는 대학의 학문적 성과와 대학 운영의 자주성과 책임성이 갖는 관계를 다른 요인들의 영향력을 통제한 상황에서 분석해 보았다.

우선 아래의 〈표 9〉에 대학의 학문적 성과에 자주성의 네 요인과 통제변인(지역 구분 및 규모)이 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과가 정리되어 있는데, 이때 종속변수인 학문적 성과는 〈표 5〉에서 설명한 것처럼 '지식의 생성 및 전파'와 관련된 대학 공시정보를 통해 측정하였다. 단 이때 회귀분석에서 F값에 대한 유의확률이 '모든 회귀계수의 값이 0이다'라는 영가설을 기각하지 못한 1인당 국내 학술지 및 저역서의 경우에는 제외하였다.

13) 이러한 결과는 평균이 아닌 합을 통해 자주성과 책임성을 측정했을 때에도 마찬가지였다.
14) 실제로 규모를 종속 변수로, 서울-비서울 구분을 독립 변수로 하여 t 검증을 실시한 결과 유의미한 수준에서 서울에 있는 대학의 규모가 더 컸다(t=1.738 / df =35.537 / p=0.090).

〈표 9〉 대학의 학문적 성과와 자주성의 회귀분석 결과

구 분	1인당 국외학술지	기술이전 수	기술이전 수입료	국내 특허	국외 특허
학생선발 자주성	-	-	-	-	-
재정 자주성	-	-	-	-	-
인사 자주성	-	-	-	-	-
학사 자주성	-	9.458#	449,527*	65.831**	10.260#
지역 (수도권 대비 비수도권)	-.104#	-	-	-44.598*	-
규모	.000***	.003***	57.976**	.009***	.001#
Adj. R^2	28.4%	57.2%	58.0%	62.7%	48.9%
F(df)	77.16***	22.32***	61.11***	30.07***	77.25***

#p<.1 *p<.05 **p<.01 ***p<.001

위의 분석 결과를 보면, 우선 1인당 국외학술지를 제외한 나머지 경우에는 학사자주성이 학문적 성과 변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그리고 이때 계수의 값이 모두 양(+)의 값을 지니고 있었는데, 따라서 다른 변수들의 값이 동일할 때 학사자주성이 한 단위 증가함에 따라 학술성과 역시 그에 맞추어 증가한다고 볼 수 있었다. 하지만 1인당 국외학술지의 경우 자주성 관련 변인들은 유의미한 영향력을 미치지 못하는 것으로 확인되었다.

이상의 결과만을 놓고 본다면, 해외의 기존 연구들과 달리 국내 대학에서는 정책이 각 대학에게 부여한 자주성 수준이 학문적 성과에 늘 긍정적 영향을 미치지 못한다고도 볼 수 있다. 하지만 이에 대한 정확한 결론을 내리기 위해서는 무엇보다 연구지원비 역시 모형 안에 포함시킬 수 있어야 한다. 일반적으로 대학의 연구 활동에 대한 금전적 지원은 학문적 생산성을 증가시키는 것으로 보고되고 있는데, 본 연구에서 수집한 대학공시 자료를 대상으로 확인하였을 때도 교원 1인당 연구지원금은 모든 학문적 생산성 변수에 유의미한 수준에서 양의 영향을 미치는 것으로 확인되었다.[15]

그런데 기존 연구의 결과를 살펴보면, 자주성이 연구지원비가 학문적 생산성 증가에 미치는 영향을 조절하는 것으로 확인된 바 있다. 즉 동일한 연구지원비가 투입된다 하더라도, 각 대학이 얼마만큼의 자주성을 지니고 있는지에 따라 성과물이 달라질 수 있다는 것이다. 따라서 만약 국

15) 1인당 연구지원금 변수를 단일한 독립변수로 선정한 후 단순회귀분석을 실시하였을 때, 국내 1인당 논문 실적의 9%, 국외 1인당 논문 실적의 77%, 1인당 저역서 실적의 3%, 기술이전 건수의 23%, 기술이전 수입의 73%, 국내 특허 등록의 51%, 국외 특허 등록의 81%를 설명하는 것으로 확인되었다. 단일한 변수임에도 불구하고 1인당 연구지원비 액수가 학문적 생산성 관련 변수들의 분산을 평균 45% 정도 설명해 줄만큼, 유의미한 변수임이 다시 한 번 확인된 셈이다.

내의 대학에서도 대학의 자주성이 연구지원금에 대해 조절효과를 지니는지 확인해야 핵심변수가 누락되지 않는 상황에서 자주성이 연구 성과에 미치는 영향을 분석할 수 있을 것이다. 이에 따라 조절효과가 실제 존재하는지 확인하기 위한 분석을 실시하였으며, 그 결과가 아래 〈표 10〉에 정리되어 있다. 이 때 중요한 것은 네 개의 자주성 요인 중 학사 자주성만을 분석에 포함하였다는 부분인데, 이는 첫째 위의 회귀분석 결과 학사 자주성만이 계속해서 유의미한 요인으로 확인된 바 있으며 둘째, 모든 자주성 변수를 모형에 포함시킬 경우 연구지원금에 대한 조절효과를 확인하기 어렵다는 이유 때문이었다.

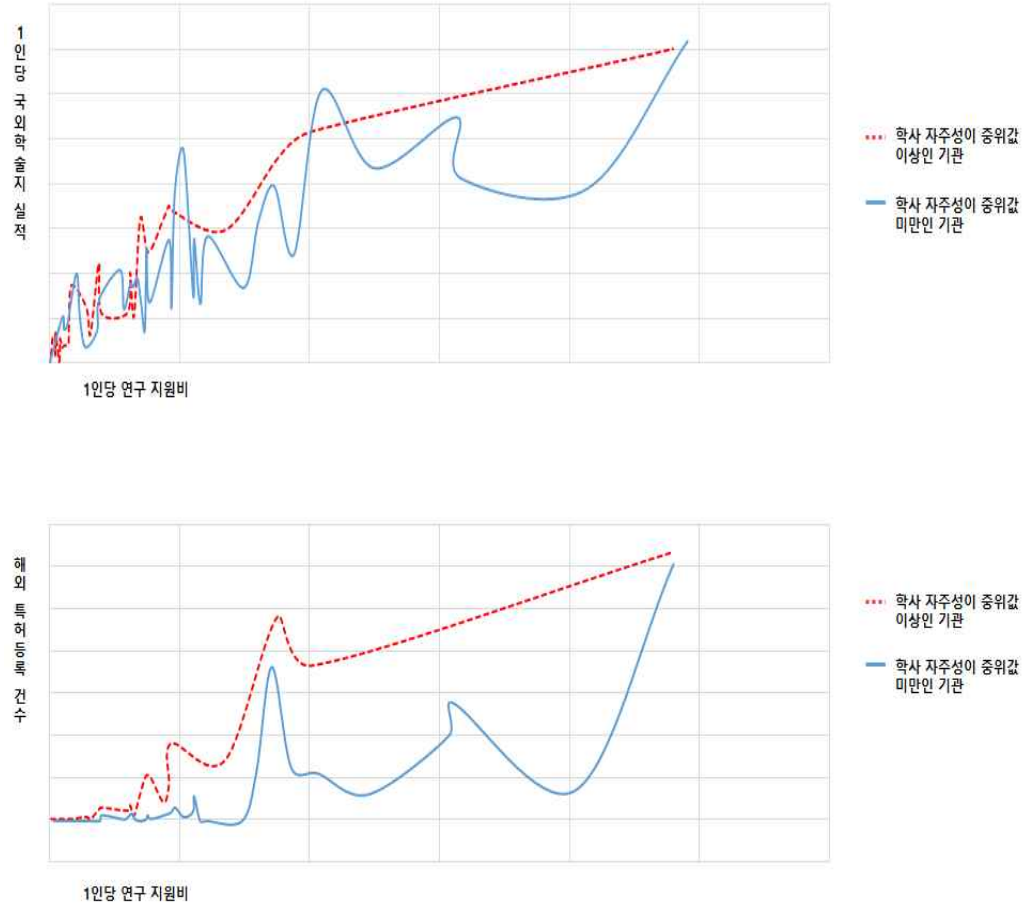
〈표 10〉 자주성과 연구지원비의 조절효과 분석 결과

구 분	1인당 국외학술지	기술이전 수	기술이전 수입료	국내 특허	국외 특허
학사 자주성	-	10.740*	-	-	-
1인당 연구지원금	-	-	-	-	-
학사 자주성과 1인당 연구지원금의 조절효과	5.75e-07#	-	3.147*	.001#	.001***
지역 (수도권 대비 비수도권)	-.049#	-	-	-34.286*	-
규모	.000***	.003***	36.414***	.008***	-
Adj. R^2	85.7%	58.9%	84.3%	74.3%	86.0%
F	82.17***	20.52***	71.11***	40.37***	84.76***

#p<.1 *p<.05 **p<.01 ***p<.001

분석 결과, 1인당 국외학술지와 기술이전 수입료, 국내 및 국외특허 등록건수 변수에 대해 학사 자주성과 1인당 연구지원금의 조절효과가 확인되었으며, 이때 그 부호가 모두 양의 값을 지니고 있었다. 기술이전 수의 경우에는 학사 자주성의 영향력만이 유의미한 수준에서 유지되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 곧 자주성이 다양한 학술적 성과에 직접적으로 영향을 미칠 뿐 아니라, 연구지원금이 학술적 성과에 지니는 영향력 역시 조절함을 의미한다고 볼 수 있다. 이는 아래의 그림을 통해서도 확인할 수 있다. 아래의 그림은 학사 자주성을 중위값(median)을 기준으로 두 개의 집단으로 나눈 뒤, 1인당 연구지원금 증가에 따른 학술적 성과의 변화량을 비교한 것이다. 이를 보면, 자주성이 높은 집단의 경우 낮은 집단과 비교했을 때, 연구지원금 투입에 따른 학문적 성과의 증가 효과가 더 빨리 나타나거나, 더 급격하게 나타나는 경향을 지님을 알 수 있다.

〈그림 4〉 자주성 고저에 따른 집단 별 연구 지원비와 학술적 성과의 관계



(1인당 국외학술지 실적 : 상 / 해외 특허등록 건수 : 하)

결국 이상의 결과를 놓고 보면, 대학 구조조정 정책이 대학으로 하여금 더 높은 학사 자주성을 지니도록 유도하는 것이 학문적 성과의 증진에도 유리하고, 연구지원금 투입이 더 나은 결과물로 귀결되도록 하는 효과 역시 지니게 된다고 설명할 수 있을 것이다.

다음으로 책임성은 학문적 성과에 어떤 영향을 미치는지 확인하기 위하여 동일한 방식으로 회귀분석을 실시하였다. 이때 자주성을 독립변수로 한 회귀분석과 마찬가지로, 1인당 국내학술지 실적과 저역서 실적의 경우 유의미한 수준(최소 신뢰수준 90%)에서 '모든 회귀계수의 값이 0이다'라는 영가설을 기각하지 못하였으며, 따라서 이를 제외한 나머지 변수만을 대상으로 분석을 진행하였다.

〈표 11〉 대학의 학문적 성과와 책임성의 회귀분석 결과

구 분	1인당 국외학술지	기술이전 수	기술이전 수입료	국내 특허	국외 특허
고객 책임성	-	-6.715#	-	-24.256#	-
사회 책임성	-	-	-	-	-
수직적 책임성	-	-	-	-	-
내부적 책임성	.089*	-	-	-	-
지역 (수도권 대비 비수도권)	-.148#	-	-395621*	-57.640**	-10.298#
규모	.000***	.003***	64.749***	.009***	.001*
Adj. R^2	28.6%	46.9%	25.0%	41.1%	7.5%
F(df)	5.53***	11.0***	4.77***	8.89***	1.92#

#p<.1 *p<.05 **p<.01 ***p<.001

분석 결과, 우선 기술이전 수와 국내 특허 등록건수에 고객 책임성이 유의미한 수준에서 영향력을 미치는 것으로 확인되었는데, 이 때 계수의 부호가 음(-)으로 나타났다. 즉 다른 변수들의 값이 고정되었을 때, 고객 책임성 수준이 한 단위 증가함에 따라 학문적 성과 변수들의 값은 감소함이 확인된 것이다. 이는 곧 대학 구조조정 정책이 대학으로 하여금 서비스 수요자들의 의견을 학교 운영 과정에 반영할 것을 요구하고, 수요자들의 만족도 수준에 민감하게 반응할 것을 요구할 경우 학문적 성과가 감소할 수 있음을 의미한다.[16] 1인당 국외학술지의 경우에는 내부적 책임성이 유의미한 변인으로 확인되었는데, 이때 그 부호는 양의 값을 지니고 있었다.

〈표 12〉 책임성과 연구지원비의 조절효과 분석 결과

구 분	1인당 국외학술지	기술이전 수	기술이전 수입료	국내 특허	국외 특허
고객 책임성	-	-	-	-	-
1인당 연구지원금	4.50e-06***	.001***	15.970***	.003***	.000***
고객 책임성과 1인당 연구지원금의 조절효과	-4.10e-07#	-.001***	-1.701#	-.001***	-
지역 (수도권 대비 비수도권)	-	10.982*	-	-	-
규모	.000***	.002***	28.215**	.005***	-
Adj. R^2	84.9%	63.8%	80.0%	79.1%	81.1%
F(df)	77.29***	24.93***	55.6***	52.49***	59.5***

#p<.1 *p<.05 **p<.01 ***p<.001

16) 하지만 그렇다고 해서 고객 책임성을 강조해서는 안 된다는 결론을 내리는 것은 위험하다. 이는 본 연구의 경우 현재의 대학 구조조정 정책이 요구한 고객 책임성 수준을 측정하였으며, 따라서 고객 책임성 자체의 문제라기보다는 고객 책임성을 강조하는 현재의 '정책 유형'과 결부된 문제일 수 있기 때문이다. 따라서 정책의 설계와 관련된 요인과 연계된 해석이 향후 필요할 것이다.

자주성과 마찬가지로, 책임성이 연구지원비가 학문적 성과에 미치는 영향을 조절하는지 확인하기 위한 분석을 추가로 실시하였으며 그 결과가 위의 〈표 12〉에 정리되어 있다. 이 때 가장 많은 경우에서 유의미한 변수로 확인된 고객 책임성을 대표 변수로 선정하였는데, 분석 결과 국외 특허 등록건수를 제외한 모든 경우에서 조절효과가 확인되었다. 그리고 이때 그 값이 모두 음수로 확인되었다. 이는 결국 1인당 연구지원금이 지니는 학문적 성과의 향상 효과가 고객 책임성이 높을수록 더디어지는 현상이 나타날 수 있음을 예상하게 한다.

Ⅴ. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 현재 우리나라 대학 구조조정 정책이 각 대학에게 어떤 수준의 자주성과 책임성을 부여하는지를 확인하고, 이것이 학문적 성과에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 하였다. 이는 자주성과 책임성 수준을 확인함으로써 정부가 대학조직이라는 정책 대상을 어떻게 개념화하고 있는지를 확인할 수 있으며, 향후 대학의 성과 향상을 위해 구조조정 정책이 어떤 방향으로 개선되어야 하는지에 대한 실증적 자료를 마련할 수 있다는 기존 연구의 지적에 따른 접근 방식이었다. 우리나라의 경우 대학 구조조정 정책에 대해 많은 비판적 논의가 진행되어 왔음에도 불구하고, 이것이 지나치게 대학 평가 지표에 집중하거나, 주관적 논의에 그 기반을 두는 등의 한계를 보여 왔기 때문이다.

본 연구의 분석 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 현재의 구조조정 정책 하에서 각 대학은 학생선발 및 교원에 대한 인사 과정에서 상당히 낮은 수준의 자주성을 지니고 있었다. 현재의 구조조정 정책이 일괄적으로 대학을 평가하고, 그에 따라 입학생의 정원을 강제 조정하는 방식을 띠고 있는 상황 하에서 이러한 결과는 당연할 수 있다. 하지만 입학생 정원 수 뿐 아니라, 그들의 프로필이나 학교 특성에 맞추어 전공별 학생 수를 조정하는 과정에서도 자주성이 크지 않았다.

둘째, 비수도권 대학의 경우 수도권 대학과 비교 시 자주성 인식 수준에는 큰 차이가 없었으나 책임성에서는 더 높은 인식 수준을 보여주었다. 대학 규모의 경우에는 자주성 및 책임성 수준과 큰 상관관계를 맺고 있지 않은 것으로 나타났다.

셋째, 분석 결과 대학의 학사 자주성이 높을수록 학문적 성과가 증가하는 현상을 확인할 수 있었다. 이 뿐 아니라, 자주성은 대학에 대한 연구 지원비가 더 큰 성과로 귀결되는 데에도 조절효과를 발휘하는 것으로 확인되었다. 즉 자주성이 높을수록, 1인당 연구지원비 증가에 따른 학문

적 성과의 증가 폭이 더 커지거나, 균등한 현상이 확인된 것이다.

넷째, 책임성의 경우 학문적 성과에 대한 직접 효과는 크지 않았지만, 연구 지원비가 성과에 미치는 영향에 부정적 조절 효과를 지니는 것으로 나타났다. 특히 고객 책임성을 크게 인식하는 기관과 같은 경우, 1인당 연구지원비의 증가가 학술적 성과 상승으로 연결되는 과정에서 그 증가폭이 상대적으로 적은 것으로 확인되었다.

이상의 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 우선 대학 구조조정 정책에 관한 이론적·실증적 접근이 국내 대학의 상황을 설명하는 과정에서도 어느 정도의 실효성을 지닌다고 볼 수 있다. 즉 대학에 대한 정부의 개입 정책과 대학의 자주성·책임성·학문적 성과 간 상관관계가 해외 대학을 대상으로 실시한 기존 분석과 유사한 결과를 보여준 것이다. 이는 향후 대학 구조조정 정책을 논의하는 과정에서 지속적으로 실증적 데이터를 수집하고, 그 결과를 축적하여 정책 의사 결정 과정에서 활용할 필요가 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

또한 자주성·책임성과 학문적 성과가 지니는 관계에 비추어 보았을 때, 향후 대학이 학사 운영 과정에서 더 큰 자율성을 지니도록 해야 할 필요가 있음을 알 수 있다. 이러한 주장은 대학이 더 큰 자주성을 지닐수록, 연구 지원비 투입에 따른 성과가 더 커진다는 분석 결과에서 그 설득력을 얻을 수 있다. 대학에게 책임성을 강조하는 이유는 곧 효과적인 기관 운영을 통하여 양질의 교육과 연구가 진행되어야 하기 때문일 것이다. 하지만 이때 정부가 지나치게 책임성을 강조할 때 보다, 학사 운영 과정에서 자주성을 보장할 때 대학의 학문적 질이 향상될 수 있다는 것은 책임성 확보 방식에 대한 고민이 필요함을 의미하는 것이다.

참 고 문 헌

강남훈. (2014). 반값등록금과 결합된 대학구조개혁 및 대학체제개편 제안. 「경제와사회」, 103: 11-32.

강창동. (2015). 정부의 대학구조개혁 정책에 관한 비판적 연구. 「한국교육학연구」, 21(4): 275-306.

교육부. (2014). 「대학구조개혁 추진계획」

교육통계연구센터. (2017). 테마통계. http://kess.kedi.re.kr/index

권오성·박민정. (2009). 정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향.

김규태·손보라·이석열. (2010). 한국 고등교육행정 연구 동향의 성찰과 과제. 「교육행정학연구」, 28: 181-204.

김병주. (2016). 부실대학의 개념 및 평가요소 탐색. 「교육행정학연구」, 34: 287-311.

김성열·오범호. (2014). 합리적 대학 구조개혁 평가모형 설계를 위한 제안: 시뮬레이션 결과를 중심으로. 「교육정치학연구」, 21(4): 49-68.d

김수경·문보은. (2015). 사립대학 구조개혁의 경제적 접근 방안 연구. 「교육재정경제연구」, 24: 139-166.

김수경. (2015). 반값등록금 정책에 따른 사립대학 재정의 변화와 전망 분석. 「한국교육재정경제학회 학술대회 자료집」, 78-108.

노중기. (2016). 박근혜정부 대학구조조정의 정치사회학. 「경제와사회」. 111: 80-107.

박거용. (2014). 대학구조개혁, 어떻게 해야 하나?. 「경제와사회」. 103: 33-53.

박환보·양희준·김기석. (2009). 고등교육 보편화의 두 사례. 「비교교육연구」. 19: 1-23.

반상진·조영재·신현석·노명순·박민정·김영상. (2013). 학령인구 감소에 따른 대학정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구. 「교육정치학연구」. 20(4): 189-211.

반상진. (2003). 새 정부의 고등교육 개혁과제. 「교육행정학연구」. 21(1): 169-191.

반상진. (2013). 고등교육분야의 복지 공약 실천을 위한 재정 지원의 방향과 과제. 「교육재정경제연구」. 22: 121-148.

엄석진. (2009). 행정의 책임성. 「한국행정학보」. 43(4): 19-45.

윤지관. (2014). 대학의 폐허화, 이대로 방치할 것인가? 「안과 밖」. (36): 143-162.

이기종. (2015). 대학 구조 개혁 평가의 배경, 쟁점 및 대안. 「교육평가연구」. 27: 933-954.

이종수. (2001). 시민의 정치적 자유, 정당의 자유와 정당법-국민의 정치적의사형성에 있어서 경

쟁 질서 도입을 위한 시론.「공법연구」. 29(2): 2.
임연기. (2005). 한국 대학 구조조정 정책의 특징과 쟁점.「교육행정학연구」. 23(4): 243-268.
임재홍. (2015). 신자유주의 시대 대학의 지배구조.「문화과학」. 82: 122-150.
정철민. (2014). 학문 융· 복합 현상에 대한 교육학적 고찰.「교육철학」. 54: 143-166.
조호식. (2006). 사립대학 재정의 운영건전성과 재무안전성 분석연구. Educational Research」. 26(2): 327-378.
최강식·이보경. (2017). 대학정원정책을 중심으로 본 한국의 대학구조개혁정책의 변화와 쟁점.「교양교육연구」. 11(1): 313-363.
최승범. (2001). 지방행정의 책임성 제고방안: 주민소환과 주민투표 제도.「경기논단」. 3(1): 85-100.
최호성. (2012). 사립대학의 구조조정을 둘러싼 쟁점과 합리적 해결 방안.「수산해양교육연구」. 24(6): 901-919.

Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Sapir, A., & Mas-Colell, A. (2007). *Why reform Europe's universities?*.
Ashby, E. (1966). *Universities*. Weidenfeld & Nicolson.
Baldridge, J. V. (1971). *Models of University Governance: Bureaucratic, Collegial, and Political*.
Benneworth, P., & Jongbloed, B. W. (2010). Who matters to universities? A stakeholder perspective on humanities, arts and social sciences valorisation. *Higher Education*, 59(5), 567-588.
Berdahl, R. (1990). Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education*, 15(2), 169-180.
Bleiklie, I., & Kogan, M. (2007). Organization and governance of universities. *Higher Education Policy*, 20(4), 477-493.
Bourdieu, P. (1993) *The field of cultural production* .Cambridge
Clark, B. R. (2004). Delineating the character of the entrepreneurial university. Higher Education Policy, 17(4), 355-370.
Clark, I. (1997). *Globalization and fragmentation: international relations in the twentieth century*. Oxford University Press.

De Boer, H., Enders, J., & Schimank, U. (2007). On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In *New forms of governance in research organizations* (pp. 137-152). Springer Netherlands.

Dill, D. (2014). Public policy design and university reform: Insights into academic change. Reforming higher education: *Public policy design and implementation*, 21-37.

Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher education*, 56(3), 325-348.

Kempkes, G., & Pohl, C. (2008). Do institutions matter for university cost efficiency? Evidence from Germany. *Economic Studies*, 54(2), 177-203.

Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The enterprise university: Power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge University Press.

Mintzberg, H. (1979). T*he structuring of organizations* (Vol. 203). Englewood Cliffs, NJ: Prentice hall.

Naidoo, R. (2004). Fields and institutional strategy: Bourdieu on the relationship between higher education, inequality and society. *British Journal of Sociology of Education*, 25(4), 457-471.

Thomas, Paul. (2003). Introduction of Accountability. In B. Guy Peters & Jon Pierre. (ed). *Handbook of Public Administration*. London. Sage Publication.

Van der Meulen, B. (1998). Science policies as principal-agents games: Institutionalization and path dependency in the relation between government and science. *Research Policy*, 27, 397-414.

van der Ploeg, F., & Veugelers, R. (2008). Towards evidence-based reform of European universities. *Economic Studies*, 54(2), 99-120.

Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.

부 록

〈부록 1〉 자주성 측정 결과

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
입학생 정원	70	1.743	0.973	1	5
입학생 선발 기준	70	2.786	1.089	1	5
전공별 입학정원	70	2.400	1.109	1	5
정부 지원금 의존*	70	3.514	1.004	1	5
민간 지원금 의존*	70	3.943	0.931	1	5
교수 인사	70	2.357	1.008	1	4
교직원 인사	70	2.464	1.092	1	4
교수 임금	70	2.435	1.007	1	5
교직원 임금	70	2.414	1.042	1	5
수업 내용	70	2.870	1.042	1	5
시험 내용	70	2.886	1.001	1	5
수업 선택	70	2.786	0.961	1	5
수업 이동	70	3.029	0.978	1	5
졸업생 규모*	70	3.414	1.028	1	5

* 역코딩 실시

〈부록 2〉 책임성 측정 결과

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
수요자 만족도	70	2.800	1.016	1	5
수요자 의견 반영	70	2.714	0.903	1	4
정보제공	70	3.400	0.969	1	5
사회발전	70	2.929	0.997	1	5
신뢰구축	70	2.814	0.997	1	5
지속가능	70	2.449	1.037	1	5
합법성	70	2.557	1.002	1	5
정부 지시 수용	70	3.829	1.076	1	5
성과 및 보상	70	2.829	0.884	1	5
효율성	70	3.233	0.945	1	5
형평성	70	2.500	0.959	1	4
투명성	70	2.529	1.046	1	5

〈부록 3〉 학문적 성과 변수의 기술 통계

변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
1인당 국내 학술지 실적	0.622	0.200	0.107	0.021	1.083
1인당 국외 학술지 실적	0.295	0.269	0.000	0.000	1.397
1인당 저·역서 실적	0.086	0.044	0.000	0.000	0.274
기술이전 건수	27.428	30.065	0.000	0.000	113.000
기술이전 수입료	481,684.600	875,208.300	0.000	0.000	4,126,455.000
국내특허 등록	67.355	106.142	0.000	0.000	516.500
해외특허 등록	9.891	22.853	0.000	0.000	127.000

〈부록 4〉 대학의 지역 구분에 따른 자주성 수준의 차이 분석

구분		구분	N	평균	표준오차	표준편차	t(df) / p
서울/비서울 구분	학생선발 자주성	서울	22	2.076	0.152	0.712	−1.69(51.79)/ 0.097
		비서울	48	2.417	0.133	0.919	
	재정 자주성	서울	22	3.636	0.151	0.710	−0.68(49.97)/ .500
		비서울	48	3.771	0.127	0.881	
	인사 자주성	서울	22	2.653	0.189	0.886	1.49(41.68)/ 0.143
		비서울	48	2.310	0.131	0.907	
	학사 운영 자주성	서울	22	3.208	0.153	0.719	1.76(34.52)/ .088
		비서울	48	2.900	0.085	0.591	
수도권/비수도권 구분	학생선발 자주성	수도권	35	2.143	0.126	0.747	−1.62(64.18)/ 0.109
		비수도권	35	2.476	0.162	0.958	
	재정 자주성	수도권	35	3.829	0.123	0.727	1.010(64.60)/ 0.316
		비수도권	35	3.629	0.155	0.918	
	인사 자주성	수도권	35	2.403	0.158	0.933	−0.130(64.88) / 0.897
		비수도권	35	2.432	0.151	0.896	
	학사 운영 자주성	수도권	35	3.034	0.120	0.709	0.474(65.50)/ 0.637
		비수도권	35	2.960	0.098	0.582	

〈부록 5〉 대학의 지역 구분에 따른 책임성 수준의 차이 분석

구분		구분	N	평균	표준오차	표준편차	t(df) / p
서울/비서울 구분	고객 책임성	서울	22	2.455	0.177	0.830	−2.075(40.32)/ 0.044
		비서울	48	2.896	0.118	0.818	
	사회 책임성	서울	22	2.705	0.155	0.726	−1.50(41.60)/ 0.141
		비서울	48	2.987	0.107	0.741	
	수직적 책임성	서울	22	2.848	0.120	0.561	−2.16(45.78)/ 0.036
		비서울	48	3.174	0.091	0.634	
	내부적 책임성	서울	22	2.697	0.158	0.739	−0.17(42.11)/ 0.868
		비서울	48	2.729	0.110	0.765	
수도권/비수도권 구분	고객 책임성	수도권	35	2.443	0.139	0.820	−3.35(67.44)/ 0.001
		비수도권	35	3.071	0.127	0.749	
	사회 책임성	수도권	35	2.707	0.131	0.778	−2.21(66.38)/ 0.031
		비수도권	35	3.089	0.112	0.664	
	수직적 책임성	수도권	35	2.548	0.125	0.738	−1.95(68.00)/ 0.056
		비수도권	35	2.890	0.124	0.735	
	내부적 책임성	수도권	35	2.548	0.125	0.738	−1.95(67.99)/ 0.056
		비수도권	35	2.890	0.124	0.735	

〈부록 6〉 대학 규모 및 자주성-책임성 간 상관분석

구 분	1	2	3	4	5	6	7	8
1. 대학의 규모	1.000							
2. 학생선발 자주성	−0.199	1.000						
3. 재정 자주성	−0.083	−0.160	1.000					
4. 인사 자주성	0.016	0.573***	−0.272*	1.000				
5. 학사 운영 자주성	0.070	0.581***	−0.205#	0.623***	1.000			
6. 고객 책임성	−0.134	0.243*	−0.106	0.079	0.068	1.000		
7. 사회 책임성	−0.129	0.330**	−0.079	0.244*	0.189	0.562***	1.000	
8. 수직적 책임성	−0.142	0.343*	0.024	0.175	0.221#	0.455***	0.513***	1.000
9. 내부적 책임성	−0.040	0.321**	−0.285*	0.411***	0.299*	0.349**	0.530***	0.332**

#p<.1 *p<.05 **p<.01 ***p<.001

박윤갑(朴閏甲): 중앙대학교 대학원 행정학과 박사과정 수료. 현재 백석예술대학교 경영행정학부 교수 겸 기획처장으로 재직 중이다. 주요관심분야는 대학경쟁력강화를 위한 대학구조개혁, 대학기획업무 및 인사행정이다(parkyg@bau.ac.kr).

황윤원(黃潤元): University of Pittsburgh 행정학박사. 〈큐브 행정학〉, 〈재무행정론〉, 〈싱크탱크 와 국가경쟁력〉 등의 저서와 "McGann지표를 응용한 한국의 싱크탱크 평가", "정부부문 싱크탱크의 실태분석과 발전방향", "우리나라 예산심의 결정변수분석" 등 논문이 있음. 청와대 사회정책비서관, 한국행정연구원장, 한국행정학회장, 중앙대 행정대학원장, 부총장 등을 역임했으며, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다(ywhwang@cau.ac.kr).

〈논문접수일: 2017년 10월 13일 / 게재확정일: 2017년 11월 23일〉

The Impact Analysis of the University Autonomy and Accountability on the Academic Achievement: Based on the 2014 Korea University Restructuring Policy Data

Youn-Gap Park & Yunwon Hwang

The purpose of this study is to explore empirically the impact of autonomy and accountability of the universities in Korea on the academic achievement based the data of the University Restructuring Policy implemented in 2014. To measure the degree of the university autonomy and accountability, the study utilized survey data collected from the university administrators with at least 15 years of experience in university planning and evaluation field in 154 universities nationwide. For the academic achievements data, the study utilizes 2015-2016 academic performance indicators published by the government based on the 2014 University Restructuring Policy implementation.

The study found that under the current policy, universities generally face with low levels of autonomy, and that the higher the university autonomy became, the better the academic achievement became. As for the accountability, it did not show much impact on academic achievement. However, the study found that the size of research funds had controlling effects negatively on academic achievement. Given the relationship between autonomy and accountability, and academic achievements, the study implies that both the university policies of the Korean government and the university adminstration itself should carefully consider the close relationships of the university autonomy and accountability vis-a-via the university achievement.

Key words: University Restructuring Policy, University Autonomy, University Accountability, Academic Achievement