

정책 집행에서 나타나는 조직의 디커플링 행동 분석: 대학입학사정관계 참여대학의 사례 비교를 중심으로*

변 수 연(부산외국어대학교)

요 약

사회조직이 외부 환경의 압력에 대하여 형식적으로 순응하면서 내부의 기존 관행이나 방법을 고수하려는 행동을 신제도주의에서는 ‘조직의 외부적 행동과 내부적 행동 간의 분리’라는 점에서 ‘디커플링(decoupling)’이라 부른다. 본 연구는 새로운 정책이라는 외부의 압력에 대해 대학 조직이 어떻게 자신의 내적 여건과 맥락에 따라 상이한 유형과 정도의 디커플링을 보이는지 질적 사례 연구를 통해 분석하였다. 소재지와 규모, 자원 보유, 조직 문화 등에서 대조적 특징을 가지고 있는 두 개의 대학이 사례로 선정되어 두 대학의 입학사정관계 전형에 대한 문헌자료와 핵심 실무자들에 대한 심층면담자료를 수집하였다. 수집 자료에 대한 분석 결과, 두 대학 모두에서 대학입학사정관계 지원사업이 요구하는 정책 목표를 자의적으로 해석하거나 자신에게 유리하게 활용하면서 기존의 입학 업무의 관행은 최대한 유지하려는 디커플링이 발생하였음을 확인하였다. 그러나 두 대학의 디커플링의 내용과 양상, 정도 등은 두 대학의 교육 철학이나 고등교육시장 내부에서 접하고 있는 위치, 보유 자원의 규모, 조직 문화 등 신제도주의가 중시하는 내적 맥락으로부터 상당한 영향력을 받은 것으로 나타났다. 분석 결과를 토대로 효과적인 고등교육정책 집행을 위한 정책적 제언과 후속 연구를 위한 시사점을 제시하였다.

[주제어] : 대학입학사정관계, 디커플링, 신제도주의, 고등교육, 정책 집행

* 본 연구는 연구자의 박사학위논문의 일부를 수정·보완한 것임
■ 접수일(2018.06.29), 심사일(2018.07.14), 게재확정일(2018.08.02)

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

고등교육정책은 대학이라는 독립적인 조직을 매개로 하여 집행되는 경우가 많다는 점에서 정책 집행자가 고등교육기관들의 조직적 생리나 행동 방식을 심도 있게 이해해야만 실현 가능한 정책을 수립하고 효과적으로 집행하여 소기의 정책 목표를 실현하는 것을 기대할 수 있다. 그러나 지금까지는 이루어진 고등교육정책들은 대학 조직의 특성이나 행동을 특별히 조명하지 않은 채 정책 운영자의 관점에서 집행되고 그 성과 역시 동일한 관점에서 분석되는 경우가 많았다. 이처럼 하향식(top-down) 정책 집행이 당연시되고 그와 같은 관점에서 정책 집행을 연구하는 경우가 빈번했던 것은 독립기관인 대학을 초중등학교처럼 정부의 하위 기관처럼 간주하던 풍토와 관련이 깊다. 급속도의 경제성장이 고등교육 대중화를 넘어 보편화 시대를 앞당기면서 고등교육분야 전체의 80%를 사립대학들이 차지하는 민간 중심의 고등교육 시장구조를 형성했지만, 정부는 여러 정치·사회적 이유들로 인해 국·사립대 구분 없이 대학의 자율성을 억제하고 효율적인 규제를 중시하는 정책들을 주로 운영했던 것이다. 이와 같은 상황에서는 대학의 대응이 정치적으로나 규범적으로 이미 정해져 있기 때문에 정부는 정책에 대한 대학의 해석이나 반응, 전략적 대응 방식 등에 큰 관심을 가질 필요가 없었다.

그러나 1990년대 이후 대학의 자율성에 대한 대학의 자각과 사회적 인식이 증가하고 정부 역시 일방적 규제보다는 대학의 경쟁력을 제고하려는 목적의 각종 지원 정책들을 추진하면서 정책에 대한 대학의 반응은 보다 다양한 형태를 띠게 되었다. 특히 신자유주의의 물결이 2000년대 이후 정치와 경제 및 사회 전반에 확산되면서 국내는 물론 국제적 경쟁에 직면한 대학들은 훨씬 더 적극적이고 전략적인 자세로 외부 환경의 압력에 대응하고 있다. 따라서 정부가 대학 자율화의 기초에서 다양한 고등교육정책을 수립하여 효과적으로 집행하기 위해서는 대학의 고유한 조직적 특징을 이해하고 그 행동에 영향을 주는 대내외적인 요인들을 심도 있게 분석하는 일이 절실히 요구된다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 신제도주의의 디커플링(decoupling)이라는 개념을 통해 대학입학사정관제라는 정책 사례, 특히 정책에 대한 대학의 대응 원리를 분석하고자 한다. 신제도주의가 말하는 디커플링이란 조직이 외부의 제도적 환경에 1차적으로 순응하여 공식 제도나 구조를 도입하지만 내부의 기술적 활동을 그대로 유지하기 위해 조직의 공식구조와 관행 사이를 의도적으로 분리하는 행위를 뜻한다. 신제도주의 조직 연구자들은 디커플링을 제도적 동형화(institutional isomorphism)와 함께 외부 환경 변화에 대한 조직의 대표적인 반응으로 간주하였다(Meyer & Rowan, 1977). 디커플링을 실제

정책 집행 과정에 적용한다면 정책을 명시적으로 거부하지는 않지만 명목상으로만 운영하려는 '형식적 순응(ceremonial compliance)' 자세에 해당한다고 볼 수 있다. 본 연구는 대학입학사정관제를 집행한 두 대학 사례의 비교 분석을 통해 대학들이 신제도주의가 주장하는 바와 같이 정책이라는 외부의 제도적 압력에 대해 디커플링으로 대응했는지, 그랬다면 그러한 디커플링은 대학마다 비슷한 양상을 보였는지 혹은 다양한 양상을 나타냈는지, 대학들의 디커플링의 원인을 초래한 대내외적 원인은 무엇이었는지를 탐색하려 한다. 이를 위한 구체적인 연구 문제는 다음과 같다.

1. 두 사례 대학은 대학입학사정관제 집행 과정에서 외부적으로 표방한 제도의 공식 목표나 업무 방법과는 다른 내적 행동을 취하였는가? 이와 같은 디커플링은 두 대학에서 유형이나 정도 면에서 차이를 나타냈는가?
2. 두 사례 대학의 디커플링의 차이를 초래한 대내외적 원인은 무엇이었는가? 특히 대학의 조직적 특징이나 맥락들은 디커플링에 어떤 영향을 끼쳤는가?

II. 이론적 배경

1. 조직의 디커플링: 구제도주의에 의한 신제도주의의 보완

가. 신·구제도주의의 대립

조직 행동에 대한 제도(institutions)의 영향력은 1950년대를 전후로 하여 사회 조직 연구자들의 주된 관심사 중 하나로 부상하였다. Selznick, Clark 등으로 대표되는 구제도주의 이론가들은 조직 내에서 개인의 사고와 행동에 영향을 끼쳐 결과적으로 구성원들의 상호작용과 행동에 일정한 패턴을 형성하는 보이지 않는 틀을 제도(institutions)라 정의하였다. 이들은 주로 특정 조직 내에서 장기간에 걸쳐 진행되는 제도의 형성 과정에 관심을 가졌는데, 특히 조직이 중시하는 가치나 규범, 권력구조와 기득권 갈등 등 이른바 조직 내의 역동성(intraorganizational dynamics)이 곧 제도 형성의 재료이자 토대가 된다고 주장하였다. 이러한 맥락에서 Selznick(1949)는 제도화(institutionalization)를 통해 개별 조직 내에 확립되는 조직의 독특한 특징과 능력을 강조하였다.

구제도주의 조직학자들이 제도를 종속변수로 삼고 개별 조직 내에서 벌어지는 제도화 과정을 분석했다면, 신제도주의 연구자들은 제도를 독립변수로 삼아 보다 거시적인 차원의 제도가 개별 조직을 넘어 이들이 속한 분야 전체에 영향을 끼치는 현상에 주목하였다. 신제도주의의 출발을 알린 신호탄과 같았던 Meyer & Rowan(1977)의 연구는 제

도적 동형화(institutional isomorphism)¹⁾ 이론을 통해 조직이 외형적으로 취하는 공식 구조 자체가 제도화된 결과물이라고 주장함으로써 이전까지 조직 행동을 포함한 여러 사회 현상을 설명해 오던 합리적 선택이론(rational choice theory)의 핵심 가정을 뒤엎 들었다. 즉, 사회 조직의 가장 효율적인 구조로 보편화되었던 관료주의가 실은 효율성이 아닌 정당성(legitimacy)을 토대로 하여 확산되었으며 조직은 불확실한 상황에서 생존 가능성을 높이기 위해 정당성을 얻은 조직의 형태를 모방하거나 그에 순응하는, 합리적 선택이론의 관점에서는 불합리적인 행동을 취하기도 한다는 것이다. 신제도주의는 이처럼 조직이 합리적 선택이론의 예측과는 다른 선택을 하도록 유도하는 규제적이고 규범적이며 문화인 지적인 제도의 특성(Scott; 1995)을 분석하는데 부심하였다.

신·구제도주의 간의 입장 차이는 제도의 형성과 그것의 결과에 대해 논할 때 특히 두드러졌다. DiMaggio & Powell(1991)은 구제도주의를 '합리적-행위자 모델(rational-actor model)'로 간주하고, 특정 조직과 그것의 규범체계보다는 조직의 형태와 구조, 그리고 구성원들의 가정·상징·의미체계 등 인지적 요소들이 제도를 형성한다고 주장했다(하연섭, 2008). 반면 Selznick나 Stinchcombe와 같은 구제도주의자들은 제도의 핵심 재료에 대한 신제도주의자들의 구분이 작위적이고, 이들이 거시적 제도만을 강조하면서 조직 행동 메커니즘의 특정 측면을 과장하고 있다고 비판하였다. 실제로 구제도주의자들은 조직 내의 가치나 이해관계 충돌이 제도 형성의 주된 동력이라는 점에는 합리적 선택이론에 동의하지만, 합리적 선택이론과는 달리 제도의 영향 하에서 조직이 취한 결정이나 행동을 '불합리한(irrational)'한 결정으로 간주하지 않는다는 것이다. 오히려 구제도주의자들은 조직의 '비합리(non-rational: 합리성의 원칙이 적용되지 않는)'적인 행동이 가능하며, 조직 문화와 같은 조직의 미시적인 제도들이 그러한 비합리적 의사 결정이나 행동에 영향을 끼친다고 주장하였다.

나. '신·구제도주의의 결합 고리: 조직의 '디커플링(decoupling)

현대의 복잡한 사회적 환경과 조직 행동의 다면성을 포착하여 사회 정책 운영자나 조직의 리더십 모두에 유용한 지식을 제공하기 위해서는 이와 같은 구제도주의와 신제도주의의 관점을 결합시켜야 한다는 주장이 1990년대 후반부터 지속적으로 제기되어 왔다(Abrutyn & Turner, 2011; Greenwood & Hinings, 1996; Hirsch & Lounsbury, 1997; Selznick, 1997; Stinchcombe, 1997). 신·구제도주의의 결합 주장은 신제도주의가 사회

1) '제도적 동형화'란 신제도주의 이론의 핵심 개념으로 같은 분야에 속한 조직들이 그 분야 내에서 사회적 정당성을 얻은 대표적 조직의 외형, 혹은 공식 구조를 모방하거나 그에 순응하면서 조직들의 외형이 유사해지는 현상을 뜻한다(Meyer & Rowan, 1977). DiMaggio & Powell (1983)은 제도적 동형화 현상이 강압적(coersive), 모방적(mimetic), 규범적(normative) 방법에 의해 진행된다고 주장하였다.

현상의 분석틀로 인기를 얻은 이후 구제도주의자들을 중심으로 확산되었다. 이들은 신제도주의가 한 분야에 속한 여러 조직들의 행동을 제약하는 제도의 생성과 확산 과정은 잘 설명하지만, 동일한 정책이나 프로그램이 여러 조직들 사이에 다른 반응이나 결과를 초래하는 현상은 잘 설명하지 못한다는 점을 지적하였다. 이와 같은 현상을 Meyer & Rowan(1977)은 '디커플링(decoupling)²⁾'이라는 개념으로 설명하였지만, 이들 역시 '제도화된 조직의 공식 구조와 실제 기술적 활동의 의도적 분리'라는 개념적 정의만을 제시하였을 뿐이다. 그 이후에 진행된 신제도주의 연구들도 디커플링이 어떤 과정을 통해, 누구에 의해, 얼마나 다양한 양상으로 일어나는지에 대한 체계적인 분석을 제시하지는 못했다. 이들은 주로 디커플링의 존재나 정도를 나타내는 특정 변수를 종속 변수로 삼아 그것에 영향을 주는 조직 내외의 환경적 요인들을 분석하였다(Behnam & MacLean, 2011; Delucchi, 2000; Levin, 2006; Park, et al., 2011; Westphal & Zajac, 1994).

디커플링은 구제도주의와 신제도주의를 연결하여 서로의 강점을 통해 조직 행동을 설명할 수 있는 핵심 개념이라 할 수 있다. Selznick(1996)는 관료주의적 전통 속에 단단하게 결합된 조직을 가정하던 구제도주의적 조직관에서 벗어나 이완결합체제(loosely coupled system)적 특징과 자율성, 다양성, 조직 경계의 유동성(permeable boundaries) 등 개방체제의 특성을 표방하는 신제도주의의 조직관을 적극 수용할 의지를 밝히면서, 디커플링이 현대 조직 운영에 필요한 많은 교훈을 시사하는 개념이라고 주장했다. 즉, 구제도주의 입장에서는 디커플링이 신제도주의가 제시한 현대적 의미의 조직의 성격을 이해하는 중요한 단초가 되는 셈이다. 그러나 동시에 신제도주의는 조직 내부에서 숨겨진 채 발생하는 디커플링의 메커니즘을 밝히기 위해서는 조직 내의 이해관계나 권력 구조, 내부적 가치 등 구제도주의의 기본 개념들에 의존할 수밖에 없다. 디커플링의 근본 원인이나 주된 행위자, 발전 과정과 결과 등을 알지 못한다면 디커플링의 발생 자체를 아는 것이 별다른 실천적 의미를 가질 수가 없기 때문이다. 신제도주의가 조직의 대응으로서의 디커플링을 이해하지 못한다면 지나친 제도 결정론에 빠져 제도와 조직 사이에 일어나는 현실, 즉 조직과 제도가 상호 영향을 나누며 부단히 변화하는 현상을 제대로 설명할 수 없을 것이다.

디커플링에 관한 구제도주의적 접근 방식은 같은 제도가 왜 다른 조직들에서 장기적

2) 디커플링(decoupling)이란 1970년대 중반에 조직이론에서 각광을 받기 시작한 '이완결합(loosely coupling)'(Weick, 1976)에 근원을 두고 있다. 그 이전까지 조직 이론을 주도하던 '체계이론(system theory)'은 하위 요소들이 단단한 결합(tight coupling) 관계에 있다고 보았으나, 제도주의 조직 연구자들은 조직의 구성 요소들 간의 느슨한 연결이 오히려 복잡하고 예측불가능한 외부 변화에 조직이 적절히 대응하는 것을 가능하게 한다고 주장했다(Birnbaum, 1988; Weick, 1976). Meyer & Rowan(1977)은 디커플링을 '조직의 상부 구조(structure)와 하부 관행(practices) 사이의 분리'로 정의하고 디커플링을 통해 조직이 외부 환경 변화에서 오는 압력을 내부적으로 흡수하고 소화할 수 있다고 주장했다.

으로 상이한 결과를 가져오는지를 논리적으로 설명함으로써 제도의 확산 이후의 변화에 대해 잘 설명하지 못하는 신제도주의의 약점을 효과적으로 보강할 수 있을 것이다. 즉, 제도의 내재화를 뜻하는 '조직 변화'와 그것의 반대 개념으로서의 '탈제도화(deinstitutionalization)', '제도 변화'가 제도와 조직 사이의, 혹은 조직 외부의 거시적 제도와 조직 내부의 미시적 제도 사이의 상호 작용 속에서 어떻게 결정되는지도 신제도주의와 구제도주의의 시각이 결합될 때 비로소 포괄적으로 접근할 수 있을 것이다.

다. 디커플링의 원인과 발현 양상

디커플링의 개념 및 발생 과정에 대한 신제도주의의 이론적 공백은 구제도주의적 전통을 이어받고 있는 Oliver(1991) 등의 조직의 전략적 대응 이론과 Greenwood & Hinings(1996)의 조직 변화 이론 등을 통해 효과적으로 보완할 수 있다. Oliver(1991)는 <표 1>과 같이 조직이 외부 환경의 변화에 대해 다섯 가지의 전략적 대응을 선택할 수 있다고 주장하였다. 이 중 '타협하기(compromise)'과 '피하기(avoidance)'는 내용상 디커플링의 다양한 양상으로 간주할 수 있다. 한편 Greenwood & Hinings(1996)는 조직 내 역동성 요소와 급진적인 조직 변화 간의 관계에 주목하면서, 조직 구성원의 '가치 부여 구도(value commitment)'³⁾가 구성원의 이해관계의 갈등을 급진적 변화로 발전시키는 촉매 역할을 한다고 주장하였다. 즉, 조직에 가해지는 변화의 압력에 대해 구성원들이 어떤 입장을 취하는지에 따라 조직의 불평등한 권력 구조나 이해관계의 갈등이 급진적 변화를 초래하는 힘으로 발전할 수 있다는 것이다. 이를 뒤집어 보면 정책에 대한 조직 구성원의 가치 부여 구도에 따라 디커플링이 심하게 발생하여 조직 변화를 저해할 수도 있고, 반대로 디커플링이 억제되어 근본적인 조직 변화로 이어질 수 있다.

<표 1> 제도화 과정에 대한 조직의 전략적 대응(Oliver, 1991: 152)

	세부전략	예시
순응하기	습관 따르기(habit) 모방하기(imitate) 순응하기(comply)	비가시적이고 당연하게 여겨지는 규범 준수 제도화된 모델을 그대로 모방 규칙과 규범에 대한 복종
타협하기	균형 맞추기(balance)	다양한 구성원의 기대를 균형적으로 충족

3) Greenwood & Hinings(1996)는 조직의 구성원들이 변화의 압력에 대해 보통 ① 현상 유지 구도(status quo commitment: 구성원 모두가 조직의 현재 구조나 상태를 유지하기를 희망하는 상태), ② 무관심 구도(indifferent commitment: 구성원 대다수가 조직의 변화에 관심이 없는 상태), ③ 경쟁 구도(competitive commitment): 구성원의 일부는 변화를 요구하는 반면, 나머지는 변화에 반대하는 상태), ④ 개혁 구도(reformative commitment: 구성원 전체가 변화를 지지하는 상태) 중 하나의 가치 부여 구도를 취하게 된다고 주장하였다.

	완화하기(pacify) 거래하기(bargain)	제도적 요소를 약화시켜 혹은 부분적으로 수용 제도적 이해관계자들과의 협상
피하기	숨기기(conceal) 완충하기(buffer) 떠나기(escape)	불응의 위장 제도에 대한 결함을 약화, 외부 감독 회피 목적, 행동, 영역의 변화
반항하기	무시하기(dismiss) 반대하기(challenge) 공격하기(attack)	명시적 규범과 가치를 무시 규칙과 요구사항에 대한 이의제기 제도적 압력의 근원을 공격
조종하기	외부자 흡수하기(co-opt) 영향 끼치기(influence) 통제하기(control)	제도적 구성원을 수입 가치와 기준을 구성 제도적 구성원과 과정을 장악

2. 고등교육기관의 조직적 특징

Greenwood & Hinings(1996)가 말한 조직 내부의 역동성 요소, 특히 가치 부여 구도는 조직의 여러 특징들의 결합과 이들 간의 상호작용으로 형성된다. 대학의 역사나 미션, 보유자원의 정도, 조직 구조 등의 여러 특징들은 조직의 미시적 제도를 구성하는 주요 요소들이다. 따라서 대학의 디커플링을 분석함에 있어 대학 조직의 기본적 특징과 특수한 맥락을 탐색하고 이해하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 대학의 조직적 특징과 맥락을 크게 세 가지 그룹으로 나누어 선행연구 결과를 고찰하였다.

가. 역사, 정체성, 미션

Cohen, March & Olsen(1972)은 대학 조직의 일반적 특징을 불분명한 목표(unclear goals), 불분명한 기술(unclear technology), 유동적 참여자(fluid participant) 등 세 가지로 요약하였다. 비영리 휴먼서비스 조직인 대학은 이윤창출이라는 분명한 목표를 가진 기업에 비해 교육, 연구, 봉사 등 다양하고도 계량화하기 힘든 목표를 동시에 추구해야 하며, 그것을 수행하는 방법도 매우 복잡하고 불분명하다. 동시에 대학은 가장 큰 비중을 차지하는 학생 구성원이 끊임없이 유입되고 유출되면서 조직 전체가 매우 유동적인 것처럼 보인다. 이러한 현대 대학의 다면적인 임무와 특징을 집약하여 Kerr(2001)는 'Multiversity'라고 표현하였고 신제도주의 조직학자들은 '조직화된 무정부 상태(organized anarchy)'의 전형이라고 주장하였다(Cohen et al, 1972; Birnbaum, 1988).

이처럼 대학의 목표와 임무가 매우 불확실하고 모호함에도 불구하고 개별 대학들이 표방하는 교육 목표나 철학, 역사 등은 대학의 조직 행동에 영향을 끼치는 것으로 보고되었다. 미국 주정부의 주립대학 입학기준 강화 정책 집행 사례를 분석한 Schwarz(2006)의 연구와 대학의 보충교육(remedial education) 감축 정책 집행에 대한

Mills(1998)의 연구 등에서 대학의 역사와 전통, 핵심적 교육미션(엘리트 교육이나 보편적 교육이냐의 문제와 같은) 등은 제도에 대한 대학의 대응에 상당한 차이를 유발하였다. 다양성 증진 정책의 집행 과정에 대한 Kezar et al.(2008)의 연구에서도 대학의 종교적 교육이념이나 다양성 가치와 연관된 대학의 역사와 경험 등이 정책의 집행 태도와 집행 결과에 지대한 영향을 끼친 것으로 나타났다.

나. 명망, 시장적 지위, 자원

대학에게 있어 기관적 명망은 대단히 중요한 개념이다. ‘명문대학(prestigious colleges and universities)’이란 용어가 전세계적으로 통용되고 국가마다 ‘세계적 수준의 대학(World Class University)’을 육성하겠다고 나서는 현상도 기관적 명망이 대학에게 있어 가장 중요한 자산(asset)이자 화폐(currency)임을 시사하는 증거라 할 수 있다. Deephouse & Suchman(2008)은 조직의 명망을 “호의적인 사회의 평가를 누림으로써 자신의 목적을 성취할 수 있는 능력(p.66)”이라고 정의하면서 이것이 형성되는 과정을 다음의 간단한 공식으로 표현했다. 이를 대학에 대입하자면 대학의 명성은 대학이 사회 조직으로서 가지는 정당성에 더하여 그 대학이 고등교육분야 내에서 점하는 지위나 사회 전반에서 얻는 평판, 그리고 그것들의 상호작용의 합으로 형성된다.

$$\text{명성(prestige)} = \text{정당성(legitimacy)} + \text{정당성} * (\text{지위(status)} + \text{평판(reputation)} + [\text{지위} * \text{평판}])$$

대학이 가진 유형적 자원과 기관적 명망은 대학 별로 큰 차이를 보이며 대학의 행동을 결정하는 가장 직접적인 요인으로 알려져 있다. 일반적으로 규모가 크고 자원이 풍부한 대학은 외부 환경에 대한 저항력이 높은 반면, 위상이 낮은 대학들은 일단 외부 환경에 순응하는 경우가 많다. 대학의 디커플링에 대한 연구에서도 규모와 자원이 풍부한 대학은 반대의 특징을 가진 대학에 비해 디커플링의 발생 정도가 감소하는 것으로 나타났다(Delucchi, 2000; Park et al., 2011). 즉, 위상이 높은 대학일수록 외부로부터의 제도적 동형화 압력에 대해 공식적으로 저항할 수 있는 능력이 크기 때문에 형식적 순응보다는 자신의 여건에 부합하는 방향으로 제도적 동형화를 선도하는 것을 선택한다. 반면, 위상이 낮은 대학은 제도적 압력의 수용을 강요받기 때문에 외부 구조와 내부의 관행 간의 간격을 조절할 수 있는 능력이 줄어든다. 따라서 이들은 보통 수동적인 자세로 제도적 동형화 압력을 추종하거나 제도를 외면적으로는 수용하나 내면적으로는 이를 자신의 여건에 맞게 변형하여 운영하는 디커플링을 선택할 가능성이 높다.

다. 조직 구조, 조직 문화, 리더십

대학 조직의 구조적인 특징은 복잡한 개방 시스템(open system), 느슨한 결합구조, 전문가 중심의 하부비대구조(bottom-heavy structure) 등으로 요약할 수 있다(Birnbaum, 1988; Clark, 1983). 단일 시스템 상에서 운영되는 기업에 비해 행정시스템(행정)과 기술 시스템(교육)이 동시에 운영되는 열린 시스템으로서의 대학은 훨씬 더 복잡한 구조를 가진다(Bess & Dee, 2008; Birnbaum, 1988). 조직의 규모와 복잡성의 증가는 불가피하게 수평적으로 확장된 조직 형태로 귀결된다. 구성원들의 높은 전문성과 비대한 하부구조는 하부조직들의 자율성과 전문성을 바탕으로 느슨한 결합체제⁴⁾로 발전한다.

대학의 느슨한 결합체제적 성격은 정책 집행이나 변화 시도와 같은 문제에서 특히 중요해진다. 느슨한 결합체제는 말 그대로 조직내 여러 요소들 사이의 인과관계를 약화시켜 조직 변화 시도의 효과성을 제한하는 약점이 있다. 그러나 같은 원리에서 느슨한 결합체제는 조직의 일부분에서 발생한 모순이나 문제의 확산을 막고, 갈등을 조절하며, 하위 부서의 자율적 대응 능력을 강화하고, 구성원들의 자기효능감을 제고하는 등의 기능을 통해 전체적으로 조직의 생존 가능성과 효과성을 높이기도 한다(Orton & Weick, 1990; Pinelle & Gutwin; 2006; Weick, 1976). Birnbaum(1988)은 느슨한 결합체제 내에서는 구성원들이 조직 내에서 발생하는 사건이나 결정에 대해 비선형적이며 상황중심적(contingent) 사고를 하며 변혁적 변화(transformational change)보다는 적응적 변화(adaptive change)를 선호한다고 주장하였다.

다음으로 조직 문화는 매우 거대한 개념이어서 여러 차원의 분류가 가능하나 본 연구가 주목하는 대학의 조직 문화의 특징은 바로 전문가 조직의 문화이다. Scott(2003: 259-260)은 전문가 조직을 크게 '이질적(heterogeneous) 전문가 조직'과 '자율적(autonomous) 전문가 조직'으로 구분하고 두 조직의 상이한 업무 방식과 문화에 대해 분석하였다. 이질적 전문가 조직은 도서관, 중등학교, 사회복지단체, 소규모 종교계 대학이나 사설 연구업체, 응용학문연구소 등 주로 전문성의 정도가 높지 않은 전문가 조직들로서, 구성원들에게 행정적 틀에 종속되어 낮은 수준의 자율성(예: 중등학교 교사가 교실 내에서 발휘할 수 있는 자율성)을 발휘할 것을 요구한다. 반면, 종합병원, 대형 명문대학, 기초학문연구기관 등에 해당하는 '자율적 전문가 조직'은 전문가가 행정적 틀에 직접 참여하면서 즉 조직의 목표와 성과 지표를 설정하고 그것의 유지를 감독하는 책임

4) '느슨한 결합(loose coupling)'이라는 개념은 Glassman(1973)에 의해 처음으로 제기되었다. 이를 본격적으로 발전시킨 Weick(1976)는 느슨한 결합체제를 "구성요소들이 결합되어 어느 정도 상호 반응하고 있지만 각자의 정체성이 구별성, 경계 등을 상당히 강하게 유지하고 있는 상태, 그래서 구성요소들이 서로 매우 약하거나 드물게, 혹은 느리게 반응하며, 이러한 반응의 여부나 정도가 외부 환경에 따라 달라지는 상태"라고 정의했으며 교육조직이 전형적인 느슨한 결합체제라고 주장했다.

을 분담한다. 이러한 환경에서는 전문가들의 자율권이 존중되고 그것이 적용되는 범위도 전자에 비해 확장된다. Kouzes & Mico(1979)의 도메인 이론(domain theory)도 이와 같은 전문성 중심의 조직 문화를 설명하는 또 다른 이론이다. 이에 따르면 구성원들의 전문성이 높은 휴먼서비스조직에서는 전문성을 공인받은 구성원(대학에서는 교수)과 그렇지 못한 구성원(대학에서는 행정직원) 간의 영역(domain) 구분이 일어나고 각각 다른 규범과 규칙, 업무 구조 등을 상이한 조직 문화를 형성하게 된다고 주장했다.

마지막으로 리더십은 조직 구조 및 조직 문화와 직결되는 중요한 개념이기는 하지만 적어도 앞서 설명한 대학 조직의 독특한 특성들로 인해 조직 행동에는 큰 영향력을 끼치지 못하는 요소로 알려져 왔다. 최근 들어 대학의 혁신적 변화를 주장하는 목소리와 함께 국내외적으로 최고경영자(CEO)형 총장의 중앙화된 리더십(Cohen & March, 1986)의 성공 및 실패 사례도 늘어나고 있지만 대학의 리더십의 유약한 이미지는 좀처럼 바뀌지 않고 있다. Trow(2010)는 UC Berkely의 생명공학학부 혁신과정에서 대학의 리더십이 보인 한계를 조명한 연구에서 대학의 유약한 리더십이 ①지식 중심의 극단적인 조직 분화 구조와 ②다양한 활동과 기능에서 기인하는 복잡성, ③교육 민주화, 교육 기회 확대, 행정적 효율성 등 새로운 가치에 밀려 감소하는 대학의 자율성 등에서 주로 기인한다고 주장했다. 즉, 대학의 구조적인 복잡성과 하위비대구조, 그리고 느슨한 결합구조 등으로 인해 총장의 리더십은 매우 형식적이고 제한된 성격을 띠게 된다는 것이다.

3. 대학입학사정관제

대학입학사정관제는 참여정부 집권 마지막 해였던 2007년 7월부터 시작되어 현재까지 시행되고 있는 새로운 입시제도로서 현재는 ‘학생부종합전형’이라 불리고 있다. 교육부는 2007년부터 2012년까지 입학사정관제 전형을 운영하는 대학들을 ‘대학입학사정관제 지원사업’을 통해 지원하다가, ‘대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안’이 발표된 2013년 이후로는 ‘고교교육 정상화 기여대학 지원사업’을 통해 지원하고 있다.

대학입학사정관제가 표방하는 새로운 대입 전형 방식은 참여정부가 2004년 10월에 발표한 ‘2008학년도 대입제도개선안’에서 처음 등장한다. 당시 교육부는 고교가 작성한 학생의 교육이력철의 해독하여 중등교육의 과정적 측면을 평가하는 질적 평가 방식의 대입 전형을 처음으로 소개하였다. 2007년 7월에 발표된 10개 시범실시대학에는 서울대, 건국대, 연세대 등 총 10개 대학들이 참여하였으나 2008년 사업부터는 총 40개 대학에 158억 원을 지원하는 대규모 사업으로 급성장하였다. 특히 2007년 12월 정권교체를 이룬 이명박 대통령 당선자가 임기 내에 3분정책을 단계적으로 철폐하여 명실상부한 대입 자율화를 실현하겠다고 공표하고 후속 절차를 시행하자 대입 전형 자율화에 대한 대학

들의 기대감은 한층 부풀었다. 대학들의 적극적인 참여를 바탕으로 3차년도(2009년)부터는 지원금액을 236억으로 확대하고 지원대학을 선도대학과 일반대학으로 나누어 지원대학들 간의 경쟁을 가열시켰다. 이같은 정부의 강력한 추진 의지를 느낀 대학들은 2008년 12월에 대교협에 보고하여 변경할 수 없었던 2010학년도 대입전형계획을 2009년 2월에 수정하여 대학마다 입학사정관계 전형과 모집인원을 큰 폭으로 확대했다. 카이스트가 가장 먼저 2010학년도 입학사정관계 전형 모집인원을 전체의 20%로 확대한다고 발표하는데 이어 포항공대 역시 모집인원 전체를 수시 입학사정관계 전형으로 선발하겠다고 선언하면서 이러한 움직임의 신호탄이 되었다. 이어 입학사정관계 전형에 매우 소극적인 자세를 보였던 소위 '7대 주요 사립대'들이 경쟁적으로 입학사정관계 전형 모집인원을 전체의 20%대로 올리겠다고 발표⁵⁾하면서 입학사정관계 전형의 확산을 촉진하였다.

2009년과 2010년 사이에 전국 주요 대학들로 급속하게 확산될 때까지 잠재력 평가 중심의 새로운 입시 제도로 각광받던 입학사정관계 전형은 2010학년도 입시를 치르면서 공정성과 객관성 문제를 중심으로 한 사회적 우려를 자아내기 시작했다. 우선 입학사정관계 전형에 '성적이 낮은 학생도 지원할 수 있는 전형'이라는 이미지가 부여되면서 수도권 주요 대학들의 입학사정관계 전형의 경쟁률이 20:1 이상까지 치솟아 대학들이 내실있는 평가를 진행하기 어려운 지경에 이르게 되었다. 거기에 2009학년도의 고려대학교 수시 2-2 전형에서 발생한 고교등급제 적용 논란이 확대되고, 2010년 초에는 입학사정관계 전형 지원서류를 위조한 브로커에 대한 경찰 수사가 언론에 보도되면서 입학사정관계가 당초 기대했던 공교육 정상화와 사교육비 절감 효과를 내기보다는, 오히려 대학들의 고교등급제 적용을 부추기고 새로운 사교육 시장을 만들어내는 등 부작용이 심각하다는 여론이 급속도로 확산되었다. 이에 2009학년도 입시까지는 입학사정관계에 대해 별다른 관심을 보이지 않았던 교사나 학부모단체, 각종 시민운동단체들도 입학사정관계의 공정성 문제에 반론을 제기하기 시작했으며 야당은 물론 여당 의원까지도 이와 같은 의견에 동조하거나 독자적인 여론 형성에 나섰다.⁶⁾

이처럼 입학사정관계가 공정성 논란에 사로잡히자 교과부와 대교협은 2010년 입학사정관계 사업계획 발표에서부터 참여대학들의 자율성과 책무성을 강화하는 차원의 규제 강화에 나선다. 대교협은 2010년 4월 각 대학 입학사정관계 전형에서 토플, 토익, 교과관련 교외수상, 구술영어면접, 해외봉사활동 및 사교육 의존 가능성이 높은 체험활동 등의

5) 고려대는 전체 모집정원의 23.5%까지, 연세대는 16.3%, 성균관대는 17.4%(수시 정원의 60%), 한양대는 19.8%, 한국 외대는 18.6%, 숙명여대는 22.2%, 서강대 27.5%, 울산과학기술대는 80%, 한동대 65.3%를 사정관계 전형에서 선발한다고 발표함.

6) 입학사정관계 대학 썬지둔 사업 전략-8개 대학 사례분석, 자기식구 챙기기 심각/국회의원 권영길(2009.10); 국회의원 정두언 교육정책토론회, '입학사정관계' 제대로 가고 있나?(2010.2.11); "권력 투쟁으로 몰아 말도 못하게 해...재집권 위해 할 말은 해야겠다"- '공정사회' 토론회 연 정두언 한나라당 최고위원의 토로(주간조선, 통권 2124호, 2010. 9.27)

사교육 유발 전형요소와 사교육 관련 지원자격을 철폐할 것을 강력하게 권고하는 '대학의 자율적 입학사정관제 운영 공통기준(이하 '입학사정관제 공통기준')'을 발표하였다. 이어 발표된 2010년 대학입학사정관제 지원사업 시행 계획에는 그간 대학들의 자율적 해석에 맡겼던 정성적 평가 대상 역량들의 하위요소를 정의하고 이를 평가할 수 있는 자료와 평가방법(서류평가 혹은 면접구술고사)까지 구체적으로 제시되었다. 교과부와 대교협이 입학사정관제 공통기준에 대한 확고한 의지를 보이면서 대학들은 2011학년도와 2012학년도 입시를 걸쳐 입학사정관제 전형을 일반고 출신자들이 대거 지원하는 각종 추천전형과 사회기여·배려자전형 중심으로 재편하였다.

이와 같은 5년간의 시행 결과는 정량적 지표들을 기준으로 평가할 때 일단 성공적이다. 대다수 대학들이 사업에 참여하기 시작한 2차년도(2009년) 이후 참여대학들의 입학사정관제 전형 선발인원은 집행 기간 동안 꾸준히 증가하였다. 특히 2012년 입학사정관제 지원사업에서는 30개 선도대학들이 2013학년도 입학사정관제 전형 모집인원의 비율을 전체의 24.5%까지 늘린다고 발표했고, 우수대학 20개교(18.4%)와 8개 교원양성 운영대학(47.3%)들도 이에 동조하였다. 입시에 큰 영향을 끼치는 서울대(64.7%→81.2%), 한양대(23.0%→40.9%), 성균관대(18.7%→27.8%), 경희대(21.0%→25.6%), 이화여대(18.5%→22.6%) 등이 이러한 변화를 주도한 것도 주목할 만하다. 아울러 대교협이 입학사정관제 확대와 더불어 강력히 추진해 온 입학사정관 정규직 확대도 일단 양적인 기준에서는 매년 성과를 보였다. <표 2>와 같이 2008학년도 입시기간 동안 각 대학에서 근무하던 입학사정관 42명 중 7.1%에 불과하던 정규직 비율은 2011학년도에 전체 512명 중 21.7%에 해당하는 수준까지 증가하였다.

<표 2> 연도별 입학사정관제 모집인원 및 입학사정관 채용 현황

학년도	대학수*	입학사정관 전형 모집인원 비율*	입학사정관 수	정규직 비율
2009	40	1.3%	42명	7.1%
2010	90	7.6%	229명	8.3%
2011	118	10.1%	346명	19.7%
2012	122	11.9%	512명	21.7%

* 정부 지원없이 독자적으로 입학사정관제를 실시하는 대학을 포함하여 산출한 수치임
출처: 교육과학기술부·한국대학교육협의회(2012)를 바탕으로 재구성

그러나 이러한 정량 지표의 이면에 있는 입학사정관제의 정성적 목표들, 즉 잠재력 있는 학생을 종합적인 평가를 통해 선발하고 입학사정관 조직을 대학의 필수적인 전문가 조직으로 정착시키는 일들이 어떻게 진행되고 어느 정도의 성과를 내고 있는지는 여전히 알 수 없다. 공교육 정상화와 대학 전형의 선진화라는 정책 목표 자체가 이러한

정량적 지표들로 평가할 수 없는 부분을 너무도 많이 포함하고 있기 때문이다.

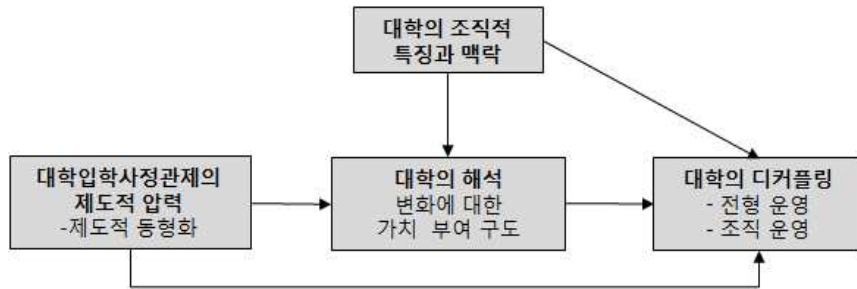
이러한 이유로 인해 대학입학사정관제의 집행 분석 연구들도 정책의 다른 주제들에 비해 제한된 수준에서 이루어져 왔다. 제도의 집행 초기의 연구들(김일혁, 2009; 박혜림, 2009; 홍후조, 김정희, 2008)은 주로 2007년 시범 사업의 참여 대학 10개의 실시 현황을 공식 자료들을 중심으로 정리하고 그 과정에서 발견된 제도의 문제점이나 개선방안을 도출하는 방식을 취했다. 분석 대상을 2007년 시범사업 참여 대학 이상으로 확대한 집행 분석 연구로는 김미란 외(2010), 김병주(2012), 김신영(2011), 남형우(2012), 노명순(2012) 등의 연구를 들 수 있다. 이 연구들은 대학들이 발표한 공식 자료나 입학사정관들에 대한 설문조사 자료를 분석한 이전의 연구들과는 달리 참여 대학을 직접 방문하여 실무자와 면담을 실시하거나 다양한 문헌자료에 대한 광범위한 분석을 통해 정책의 변천 과정을 종단적으로 분석하는 등 연구 및 분석 방법에서 진일보한 모습을 나타냈다. 특히 김신영(2011)과 김병주(2012)는 주로 대학과 정부가 발표한 정량적 수치들을 바탕으로 5년간의 집행 성과를 분석하고 정부와 대학, 고교, 시도교육청 등 다양한 이해관계자들이 제도의 성공을 위해 개선해야 할 점들을 제시하였다. 노명순(2012)은 정책 오차와 오차 수정의 개념을 통해 5년간의 대학입학사정관제 집행 과정을 보다 비판적 시각으로 분석하였다.

전술한 집행 연구들이 지적한 대학입학사정관제 집행 상의 대표적인 문제점들은 매우 거시적인 문제로부터 대학 내부의 미시적 수준의 문제까지 다양하였다. 거시적인 문제점들로는 (1)입학사정관 전형의 급격한 확대가 초래한 사교육 유발(김병주, 2012; 김신영, 2011; 노명순, 2012)과 (2)입학사정관제의 전문성 및 공정성에 대한 사회적 불신(김미란 외, 2010; 김병주, 2012; 김신영, 2011; 노명순, 2012; 홍후조, 김정희, 2009), (3)대입 전형의 사회적 통합 기능 약화(김신영, 2011; 박혜림, 2009) 등이 지적되었다. 보다 미시적 문제로는 (1)입학사정관들의 전문성 부족과 신분 불안(권승아, 성태제, 2009; 김병주, 2012; 김신영, 2011; 노명순, 2012; 박혜림, 2009), (2)입학사정관의 부진한 참여로 인한 정책 취지의 퇴색(남형우, 2012; 홍후조, 김정희, 2009), (3)전형의 지나친 다양화(박혜림, 2009; 홍후조, 김정희, 2009), (4)학업능력의 높은 비중으로 인한 기존 전형과의 유사성 지속(김병주, 2012; 김일혁, 2009), (5)무늬만 입학사정관제 운영(김미란 외, 2010; 김병주, 2012; 노명순, 2012) 등이 제기되었다.

이러한 문제점들 가운데 미시적 문제점들은 정책을 집행하는 대학의 운영 방법 및 태도와 깊은 관련이 있다는 점에서 본 연구의 핵심 개념인 디커플링과 연관이 깊어 보인다. 특히 '무늬만 입학사정관제 운영'이라는 항목은 입학사정관의 신분 불안이나 전문성 문제, 전형 운영에 대한 미미한 역할, 학업능력 기준의 지나친 비중 등 다른 문제들을 다 포괄하고 있는 개념이다. 실제로 이것이 제도 운영과 관련해서 언론의 못매를 맞은

가장 큰 이슈였고, 교과부와 대교협이 가장 집중적으로 단속해 온 사항이기도 했다. 그러나 이러한 현실을 뒤집어 생각하면 대학입학사정관계가 대학의 디커플링 동기를 촉진하는 요소를 가지고 있다고도 생각해 볼 수 있다. 정책과 대학 조직의 요소들이 어떠한 상호 작용을 일으켜 디커플링으로 이어졌는지를 대학의 입장에서 접근한다면 문제의 근본적인 해결책에 보다 가까이 다가갈 수 있을 것으로 기대된다.

위와 같은 세 가지 부분에 대한 선행연구 검토를 통해 본 연구는 [그림 1]과 같이 대학입학사정관계라는 제도적 압력과 대학의 조직적 특징과 맥락, 그리고 대학의 디커플링 등으로 구성되는 분석틀을 구성하였다. 이 가운데 입학 정책 변화에 대한 대학 구성원의 가치 부여 구도가 대학의 조직적 특징 및 맥락과 대학의 디커플링 사이에서 매개 역할을 한다고 가정하였다. 즉, 대학의 조직적 특징과 맥락은 그 자체로 대학의 디커플링에 직접적 영향을 끼치기도 하지만 변화에 대한 가치 부여 구도를 형성함으로써 디커플링에 간접적 영향을 끼칠 것으로 예상하였다.



[그림 1] 본 연구의 분석틀

III. 연구방법

1. 연구 방법과 연구 대상

본 연구는 대학입학사정관계를 정책 사례로 하여 대학 조직의 디커플링 발생 과정을 탐색하기 위해 질적 사례 연구 방법을 사용하였다. 사례 연구는 연구 대상이 된 현상이 '왜(why)', '어떻게(how)' 발생했는지를 탐구하기 때문에 사례가 가진 다양한 맥락(context)들을 중시한다(Yin, 2009). 그런 점에서 사례 연구는 대조적인 조직적 특징과 맥락을 가진 두 대학의 집행 과정을 분석하는 본 연구에 적절한 방식이라고 판단하였다.

본 연구의 사례 선정 과정과 기준은 다음과 같다. 우선 이명박 정부가 대학입학사정

관계를 본격적으로 확대하기 시작했던 2008년부터 사업에 참여하여 2009년에 선도대학으로 선정된 15개 대학들을 1차 선정 대상으로 정했다. 당시 정부는 10개의 종합대학교와 5개의 소규모·특성화 대학을 선도대학으로 선정하였다. 본 연구가 대조적 특징을 가진 두 대학의 디커플링을 비교한다는 점에서 이 두 그룹에서 각각 1개씩을 사례로 선정하기로 결정했다. 다음으로 사용된 사례 선정 기준은 연구자의 접근성이었다. 연구의 주제가 대학의 공식적인 행동 이면에 있는 현상이라는 점에서 연구자가 조직의 내부자들에게 쉽게 접근하고 내부의 맥락을 잘 이해한 상태에서 연구를 진행할 수 있는 것이 매우 중요했다. 이에 따라 소규모 종합대학교 중에서는 연구자가 입학사정관으로 근무했던 A대학이 선정되었다. 대규모 종합대학교 중에서 입학생 선발 규모가 큰 사립대들은 연구자의 접근성 면에서는 큰 차이가 없었으나, 연구자가 중요한 위치에 있는 면담자를 용이하게 구할 수 있는 B대학을 선정하였다. 두 대학을 대조적 특징을 가진 대학으로 판단한 근거는 분석의 대학의 조직적 특징에서 확인할 수 있다.

2. 자료수집 및 도구

가. 문헌 자료

본 연구는 두 대학의 일반행정 및 입학정책 자료(규정집과 내규, 2008학년도부터 2012학년도의 수시 전형계획)와 다양한 입학사정관계 사업 자료(대학 입학사정관계 지원사업 신청서 및 보고서, 대학이 주최하는 각종 워크숍 자료집, 대학 내부 보고자료 등), 대교협과 교과부의 보도 자료 및 정책 자료, 두 대학에 대한 내용이 포함된 대학입학사정관계 시행 관련 언론보도 등 두 대학의 입학 제도를 운영해 가면서 정부와 수험생, 고교 등에 전달하는 다양한 공식 자료들을 수집하여 분석하였다. 아울러 두 대학의 입학정책의 성과나 기타 조직적 특징에 대한 실질적인 정보를 수집하기 위해 대학알리미 홈페이지와 두 대학의 입학 정책 홈페이지, 두 대학의 경쟁대학의 입학 홈페이지, 입시전문기관 홈페이지 등에서 각종 통계 자료를 수집하였다.

나. 면담 자료

연구자는 2012년 1월부터 10월까지 대학별로 입학부서 보직교수 1명과 전·현직 입학사정관 3~4명에 대한 반구조화된 면담을 실시하여 문헌자료에서 쉽게 드러나지 않는 맥락적 정보들을 수집하였다. 면담 대상자의 선정은 A대학의 경우 면담자의 경력과 개인적 특성을 기준으로 선정하였다. 면담자 확보가 용이치 않았던 B대학은 눈덩이 표집(snowball sampling)방법을 사용하였다. 면담자들은 한 명을 제외하고 모두 녹취에 동의

하였고 연구자는 녹취록을 작성하여 분석틀에 따라 코딩하였다. <표 3>에서 알 수 있듯이 두 대학의 입학처장과 B대학의 전직 입학사정관 실장은 두 대학이 입학사정관제를 처음으로 도입하는 과정을 실제로 주도했으며 전직 입학사정관들은 모두 사례 대학에 근무하기 이전이나 이후에 입학사정관으로 근무한 경험이 있어 사례 대학들의 상황을 객관적으로 판단할 수 있는 경험과 시각을 갖추고 있었음을 알 수 있다. 특히 A대학의 경우 연구자가 집행 초기부터 2년간 입학사정관제 도입에 직접 참여하면서 관찰한 경험이 있어 면담자들의 답변 내용의 타당성을 가늠할 수 있었다. 면담자료는 ‘지속적인 질적 자료 비교 분석법(constant comparative method of qualitative analysis)’을 적용하여 분석하였다(Glaser & Strauss, 1967). 즉, 녹취 자료를 반복해서 읽으면서 주제별 약호화(coding), 의미범주화(categorization), 의미 개념화(conceptualization)의 과정을 거쳤다. 면담 내용이 방대하여 세 차례의 개방코딩을 실시한 후 분석틀의 기본 요소를 기준으로 축 코딩(axial coding)을 반복적으로 실시하였고 이 단계에서 약호들 간의 인과관계를 구성하였다. 분석을 마친 후에는 두 대학의 대표적인 면담자 2명에게 분석 내용에 대한 멤버 체크(member checking)를 실시하여 분석의 타당성을 확보하였다.

<표 3> 두 사례 대학 면담대상자들의 인적 사항

	직위	근무경력	특이사항
A대학 (4명)	전직 입학처장	2년 4개월	입학사정관제 도입 추진
	현직 입학사정관 팀장	2년 3개월	
	전직 입학사정관	3년 10개월	대학 입학사정관으로 근무
	현직 입학사정관	3년 7개월	
B대학 (6명)	전직 입학처장	3년	입학사정관제 도입 추진
	전직 입학사정관 실장	1년 9개월	입학사정관제 도입 추진
	전직 입학사정관A	1년 6개월	이전 대학에서 입학사정관으로 근무
	전직 입학사정관B	1년 4개월	이전 대학 및 현재 대학에서도 입학사정관으로 근무
	전직 입학사정관C	1년 9개월	현재 대학에서도 입학사정관으로 근무
	현직 교수사정관	2년 여	3번의 입시 경험

IV. 분석

1. 두 대학의 조직적 특징과 변화에 대한 가치 부여 구도

두 대학은 모든 하위 요소에서 매우 대조적인 특징을 나타냈다. A대학은 지방 중소도시에 위치한 신생 기독교대학으로서 개교 이래 학부 정원 810명의 작은 규모를 유지해 오고 있다. 신입생 입학 성적은 대학 서열화 구도에서 중상위 층에 속하는 것으로 평가되고 있으며 중앙일보 대학 평가에서도 20위~30위권의 지위를 유지해 오고 있다. 신입생 선발 시장에서 A대학은 중상위권의 대다수 대학들과 경쟁하는 위치에 놓여 있었으나 무전공입학제와 같은 독특한 교육프로그램과 기독교적 교육철학 등을 기반으로 고유한 브랜드 이미지를 구축해 왔다. 반면 B대학은 서울에 위치한 최고의 명문대학으로서 학부 입학정원 3,800명의 큰 규모를 유지하고 있다. 대학서열화의 최첨단에 위치한 대학으로서 극소수 대학들과의 오래된 경쟁관계에서 우위를 놓치지 않는 것이 기관의 가장 큰 과제라고 할 수 있다.

조직 구조의 성격 면에서 A대학은 초대 총장이 장기간 재임한 이후 2년 전에 두 번째 총장이 취임한 소규모 신생 대학으로, 총장의 독특한 리더십과 가족적이며 교회 공동체적인 조직 문화를 가지고 있지만, B대학은 전형적인 대형 종합대학교로서 방대하고 복잡하며 전문성을 중시하는 느슨한 결합구조의 조직 문화를 유지해 왔다. Scott(2003)의 전문가 조직 구분을 적용하자면 A대학은 이질적 전문가 조직으로서 구성원의 전문성보다는 조직에 대한 헌신을 중시하는 문화를 형성하고 있었고, B대학은 고도의 전문성과 자율성이 최고의 규범이 된 자율적 전문가 조직 문화를 가지고 있었다. 리더십의 성격에 있어 A대학은 초대 총장이 줄곧 재임하면서 리더십 교체를 한 번도 경험하지 않았을 뿐 아니라(면담을 진행할 당시까지) A대학의 드라마틱한 역사와 함께 카리스마틱한 리더십이 뿌리깊게 자리잡은 조직이었다. 반면 B대학은 최근 카리스마틱한 리더십을 잠시 경험하였지만 조직 전체가 그에 대한 피로감과 거부감을 드러내면서 강력하게 저항한 바 있다. 면담 시점의 총장은 그러한 조직의 경험이나 개인적 사정으로 인해 일반 대형 종합대학교에서 쉽게 볼 수 있는 상징적이면서 형식적인 리더십을 나타내고 있었다.

이와 같은 조직의 여러 특성들은 대학 구성원들 사이에 입학 정책 변화에 대한 상이한 가치 부여 구도를 형성했다. 고등교육의 주변부에 위치한 A대학은 변화에 대해 전반적으로 무관심했지만 적절한 환경에 조성될 때에는 경쟁적, 혹은 개혁적 가치 부여 구도로 변화하는 양상을 나타냈다. 반면 고등교육시장의 핵심에 위치한 B대학은 기존 관행에 대한 충성도가 높고 변화보다는 현상 유지를 선호하는 경향을 뚜렷하게 나타냈다.

2. 두 대학의 입학사정관계 운영 상의 디커플링

두 대학의 입학사정관계 운영 현황을 분석한 결과, 제도의 공식 구조는 <표 4>와 같이 제도적 동형화의 영향력을 확인할 수 있을 정도로 상당히 유사했다. 가장 큰 차이는 A대학이 B대학에 비해 입학사정관 전형의 비중이 훨씬 높았고, A대학의 입학사정관들이 B대학의 입학사정관들에 비해 입학 정책 관련 업무 영역이 넓다는 점이었다.

<표 4> 두 사례 대학의 입학사정관계 운영 구조 비교(2012년 10월)

구분		A대학	B대학
전형 운영	모집인원/비율	660명/80.5%	924명/22.8%
	전형 방식	서류평가+ 심층면접	서류평가+ 심층면접 ^c
	전형 유형 (2012학년도)	추천전형, 사회배려자, 대안학교, 해외학생/선교사자녀, 농어촌학생, 기회균형 등 총 9개 전형	추천전형(학교장추천/사회배려자 자기추천), 농어촌학생, 전문계고교출신자 등 총 5개
조직 운영	전임입학 사정관 수 ^a	9명	11명
	신분안정화 상황 ^b	총 4명 (정규직1명+ 무기계약직3명)	총 4명 (무기계약직)
	입학사정관의 공식 역할	대입 제도 연구, 입학전형 관련 통계 분석, 입학사정관 전형 평가, 입시 상담, 합격생 추수관리, 정보 수집 및 DB 구축 등 입학 업무 전체에 관여	입학사정관 전형의 평가, 전문성 강화, 고교-대학 연계, 합격생 추수관리 등 입학사정관계 사업 내용에 국한됨

a,b: 전환사정관과 교수사정관은 제외함.

c: 전형별로 1단계를 학생수 교과점수로 평가하기도 하나 전반적으로는 종합적 서류심사를 채택하고 있음

반면 두 대학의 입학사정관계 공식구조와 실제 집행에 사이에 발생한 디커플링은 내용과 정도에 있어 뚜렷한 차이를 나타냈다. 두 대학의 디커플링의 내용을 입학사정관 전형 운영과 입학사정관 조직 운영의 두 부분으로 나누어 고찰하였다. 이와 함께 디커플링 정도의 차이를 비교하기 위해 연구자는 Oliver(1991)의 조직의 전략적 대응 이론을 토대로 [그림 2]과 같이 디커플링의 척도를 개발하였다. Oliver(1991)는 디커플링의 세부 전략들 사이에도 순응 및 불응에 대한 조직의 적극성(activeness)에 차이가 있다고 보았다. 이와 같은 시각에서 연구자는 디커플링에 해당한다고 해석한 타협과 피하기의 강도를 1과 6 사이의 숫자로 표현하였다.



[그림 2] Oliver(1991)의 조직 대응 이론을 바탕으로 구성한 디커플링 척도

가. 입학사정관 전형 운영의 디커플링

입학사정관 전형 운영 면에서 A대학은 미국 대학들이 사용하는 세부적인 서류검토서 시스템을 도입하여 지원자의 학업능력과 기타 역량, 인성 등에 대한 종합적 평가를 시도하였으나, 전임 입학사정관 수나 평가기간 등 안정적인 평가 환경을 조성하지 못해 지원자 1인당 심사시간이 타 선도대학들에 비해 부족하였다. A대학은 이러한 상황을 개선하기 보다는 초기에 도입한 서류검토서 시스템을 축소하고 선발인원이 가장 많은 수시추천학생 전형에는 서류검토서 작성 없이 위촉사정관들을 통해 심사를 진행하였다. 즉 수시 전체 전형을 입학사정관 전형으로 진행한다는 큰 목표는 있었던 반면, 종합적 심사의 내실화를 기하는 면에 있어서는 집행기간이 길어질수록 후퇴하여 축소된 의미의 종합적 심사를 진행하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 내용의 디커플링은 신입생 모집 요강 등의 공식 자료의 내용과 배치되는 관행을 의도적으로 숨기는 것은 아니지만, 정부의 기준을 자의적으로 해석하여 최소한으로 준수하려는 ‘완화하기’(2) 전략이라고 볼 수 있다. 한편 국제화 관련 전형들의 평가기준이 정부 규제안과 충돌하자 이를 ‘국고지원금 적용 자체 입학사정관 전형’으로 따로 떼어 내어 정부의 평가 대상에서 벗어나게 한 것은 디커플링 정도가 강한 ‘떠나기’의 전략(피하기)(6)이기도 하지만 정부와의 암묵적 합의 하에 이루어졌다는 점에서 타협의 ‘거래하기’(3) 로도 해석되었다.

B대학의 경우 종합적 심사를 위한 평가환경은 잘 조성되어 있는 편이었다. 그러나 내부적으로는 여전히 학생부 교과성적의 비중이 높고 입학사정관들의 평가대상은 비교과 영역과 추천서, 자기소개서 등 주관적 자료들에 국한되어 있어 정부가 입학사정관제를 도입하며 내세웠던 ‘학생부를 제대로 읽을 줄 아는 전문가’로서의 역할은 거의 담당하지 못하고 있었다. 즉, B대학은 학생부 교과점수는 일정 공식을 통해 산출한 후 그것을 직접적으로 반영하고 나머지 정성적 영역만을 입학사정관들의 평가에 맡기는 방법을 사용

7) A대학은 학생부 교과를 평가할 때 학생부에 여러 정보 즉, 지원자가 이수한 심화 및 전문교과 종류와 총 이수단위, 등급, 이수자수, 표준편차, 교내외 학업관련 수상과의 연관성, 학습동아리 활동과의 연관성, 학생의 희망 전공 및 진로 등과 연결하여 정성·정량적으로 평가하는 것을 지향하고 있다. 따라서 해외 고교를 이수한 학생의 경우 공인영어성적표를 제출할 수 없다 하더라도 이와 같은 다양한 학업 관련 자료를 통해 학생의 학업능력과 어학능력을 가늠해 볼 수 있다고 자신하고 있었다.

하고 있었다. 이러한 방식은 대학입학사정관계 도입 이전에 사용하던 수시 전형의 평가 방식과 매우 유사하여 B대학이 과거의 전형 방식을 그대로 사용하면서 최소한의 변화만 시도하고 있는 것으로 해석되었다. 달라진 것이 있다면 1단계 서류평가에서 겨우 10%에 불과한 정성적 평가를 과거에는 학생부의 비교과 활동 실적을 바탕으로 평가했다면 지금은 비교과 활동 실적뿐만 아니라 자기소개서나 추천서와 같은 자기보고식 자료들까지 감안하여 평가한다는 것이다. 이런 점에서 본다면 B대학은 정부가 요구한 정성적 평가를 시행하고는 있지만 정부의 요구를 최소한으로 해석하여 적용하는 ‘완화하기’(2) 전략을 취하고 있다고 볼 수 있다. 입학사정관들의 역할을 입학사정관 전형의 평가에만 국한시켜서 전형 개발이나 전형 요소 결정, 선발 결과의 분석 등 관련된 다른 영역으로 확대하지 않는 것 역시 정책의 외형은 받아들여 그것을 최소한으로 해석하여 집행하는 소극적 타협 전략으로서의 ‘완화하기’(2)에 해당된다고 볼 수 있다.

나. 입학사정관 조직 운영의 디커플링

다음으로 입학사정관 조직 운영 측면에서 두 대학의 디커플링은 미묘한 차이를 나타냈다. 두 대학 모두 전입사정관들의 50% 정도를 무기계약직으로 전환시켰으나 실제로 입학사정관들이 체감하는 신분안정화의 정도나 근로조건에 대한 만족도는 상이하였다. A대학의 무기계약직은 신분은 안정적인 반면, 보수는 정규직에 비해 크게 낮았다. 이는 정부 정책의 핵심에 대해서는 순응하지만 구체적인 실행에 있어서는 대학 내부의 상충되는 요구 사이에 균형을 맞추는 행동임(균형 맞추기(1)- 교내 타부서의 수준과 유사하게 맞추는)과 동시에 정부의 요구를 자신의 여건에 맞춰 최소한으로 적용하는 ‘완화하기’(2)에 해당한다. 반면 B대학은 무기계약직이라는 명칭을 사용하면서도 계약직과 동일한 고용 조건(프로젝트 계약직)을 적용하고, 교내의 다른 ‘무기계약직’에 준하는 수준으로 보수를 삭감하였다. 이러한 내용의 디커플링은 신분 안정화 정책의 외형과 실행이 분명히 다르다는 점에서 피하기의 ‘숨기기’(4) 전략에 해당된다. 이러한 신분 안정화 계획상의 디커플링은 두 대학 모두에서 경력과 전문성이 가장 높은 인력들의 외부 유출을 초래하였으나 B대학이 A대학에 비해 그 정도가 높았다.

한편 A대학에서는 입학사정관팀이 규모를 확대하고 교내에 정착하는 과정에서 입학관리팀의 업무 대부분을 대체하였고 그 중 입학 홍보 역할을 가장 중요한 업무로 발전시키는 디커플링이 발생했다. 정부는 이를 적극적으로 규제하는 대신 시간이 지남에 따라 입시 홍보비용을 예산 편성 항목으로 인정하기 시작했다. 입학사정관 전형의 비율을 높이는 대신, 입시 홍보 비중을 확대하는 A대학의 행동을 정부가 묵과했다는 점에서 이러한 행동은 양자간의 ‘거래하기’(3)라고 볼 수도 있고, A대학이 정책의 본래 취지 보다는 자신의 이해관계를 적극적으로 관철시키며 정부의 기준을 변화시키는데 영향력을 끼

쳤다고 해석할 수도 있다. 후자의 행동은 형식적 순응을 넘어 적극적인 조종 전략인 '영향 끼치기(influence)'에 해당된다.

상술한 두 대학의 디커플링의 유형 비교에서 가장 뚜렷하게 나타나는 차이점은 A대학의 경우 균형 맞추기(1), 완화하기(2)(이상 타협), 거래하기, 떠나기(6)(피하기), 영향 끼치기(조종) 등 불응의 정도가 다양한 반면 B대학의 대응은 완화하기(2)(타협)와 숨기기(4)(피하기)에 집중되어 있다는 것이다. 본 연구가 고찰한 A대학의 조직적 특성과 맥락을 고려할 때 A대학은 대학입학사정관제와 관련하여 구성원들 사이에 형성된 개혁적/경쟁적 가치 부여 구도 속에서 보다 적극적인 자세로 외부의 압력을 소화할 여러 방법들을 시도하는 가운데 다양한 대응 방식을 취하게 되었다고 해석할 수 있다. 반면 B대학에서는 새 정책에 대해 입학 정책의 현상 유지를 선호하는 구도가 형성되었기 때문에 제도에 대한 대응 자세가 그리 다양화되지 못한 것으로 해석되었다.

3. 디커플링에 대한 대학의 조직적 특성의 영향

가. 정체성, 자원, 시장적 지위, 변화에 대한 가치 부여 구도

두 대학이 보유한 자원이나 시장적 지위, 그리고 기관의 정체성 등은 대학들의 대학입학사정관제 집행 과정에 직접적인 영향을 끼쳤다. 그러나 이러한 인과관계는 대학의 여러 다른 맥락들과 함께 이해해야 하는 현상이었다. 즉, 자원의 보유 정도나 시장적 지위 정도가 디커플링의 발생 정도와 일정한 상관관계를 가진다기 보다는 두 대학에 각각 다른 문제를 발생시켜 다른 내용의 디커플링을 초래하는 것이다. 따라서 어떤 조직적 특징이 대학의 디커플링에 끼친 영향력에 대해 관심을 갖는다면 이를 다른 특징들, 혹은 제도적 압력의 핵심 요소들과의 결합을 중심으로 이해할 필요가 있다. 실제로 본 연구의 분석에서는 대학의 조직적 특징과 여러 내적 맥락이 입학사정관제의 정책 수단과 결합하면서 두 대학의 디커플링에 상이한 영향력을 끼쳤음이 나타났다. A대학의 경우에는 부족한 자원이 충분한 수의 입학사정관 선발과 그들의 신분 안정을 가로막고 입학사정관을 평가보다는 입시 홍보에 사용하는 디커플링을 초래했다. 그러나 동시에 A대학의 부족한 자원 보유 상태는 국고보조금이라는 대학입학사정관제의 정책 수단의 매력을 증가시켜 A대학이 제도에 대해 긍정적인 가치 부여를 하도록 만들었으므로 다른 부분에서는 정책에 대한 순응 의지를 형성하는 방향으로 작용하기도 했다.

반면 자원과 시장적 지위가 높은 B대학에게 있어 국고보조금은 그다지 효과적인 집행 수단이 아니었다. 실제로 B대학을 비롯한 많은 대학들에게 국고보조금은 제도 도입 시에는 어느 정도의 유인력을 발휘했지만 제도의 본격적인 집행에 있어서는 예산 사용상의 많은 제약 때문에 구성원들 사이에 유용성이나 만족도가 높지 않았다. 여기에 B대

학의 높은 시장적 지위가 입학 정책에 대한 조직의 민감도를 높이고 입학 정책의 현상 유지를 선호하는 가치 부여 구도를 형성하면서 디커플링의 동기도 형성한 것으로 보인다. B대학이 소수의 경쟁대학과의 관계에서 가지고 있는 고질적인 문제도 대학입학사정관제의 국고보조금이나 대학간 경쟁방식, 입학사정관제가 주장하는 지원자의 다양한 잠재력에 대한 종합적 평가 등을 통해 해결될 문제가 아니라는 점도 제도에 대한 B대학의 순응 의지를 감퇴시킨 것으로 나타났다. 가치 부여 구도의 형성과 매개 역할에 대한 이와 같은 발견은 한 분야에서 핵심 위치(core)를 차지하는 조직(지위가 높은 조직)이 주변부에 있는 조직(지위가 낮은 조직)보다 기존 관행에 대한 충성도가 높아 변화에 소극적이라는 Leblebici et al.(1991)의 결론과 일맥상통한다.

이러한 비교 내용을 종합하자면 대학의 전반적인 명망(prestige)을 구성하는 정체성이나 자원, 시장적 지위 등의 조직적 특징은 대학이 도입하는 제도의 정책 수단이나 핵심 기술에 따라 디커플링을 유발할 수도 있고 반대의 효과도 발생시킬 수 있는 양면적인 성격을 가지고 있다고 해석된다. 즉, 제도의 핵심 기술이나 집행 수단이 조직이 안고 있는 문제점들과 어느 정도의 정합성(fit)을 이루면 조직의 디커플링 동기가 줄어들기 마련인데, 대학입학사정관제와 같이 국고보조금을 주요 집행 수단으로 삼는 국책 사업의 경우 자원 부족이나 낮은 기관적 지위는 디커플링 시도를 감소시키는 방향으로 작용할 가능성이 높아 보인다. 또한 제도의 규제적 성격이 강해지면 지위가 낮은 조직은 제도에 대한 디커플링 시도가 감소하지만 지위가 높은 조직은 오히려 디커플링을 시도하는 경우가 증가한다는 Levin(2006)의 분석 결과도 두 사례 대학에서도 잘 나타났다고 볼 수 있다.

나. 조직 구조, 리더십, 조직문화

한편 조직 문화와 조직 구조, 리더십 등의 요소들도 두 대학의 디커플링에 직·간접적으로 상이한 영향을 끼쳤다. A대학의 단단한 결합 중심의 조직 구조는 기획처나 총무처가 입학사정관의 채용이나 신분 안정화 계획을 비용 중심으로 결정하도록 만들었으며, 입학처가 이들과 대립하고 협상하는 과정에서 불가피하게 디커플링을 선택하도록 만들었다. 그러나 동시에 총장과 각 부서 사이에 형성되어 있던 단단한 결합은 총장의 리더십을 강화함으로써 총장이 입학처와 기존 부서의 힘겨루기에서 입학처의 입장을 지지하면서 A대학이 더 심한 디커플링을 선택하지 않도록 제어하는 효과를 나타냈다.

반면 B대학의 느슨한 결합 구조에서는 입학사정관 조직 확대 및 신분 안정화 문제가 비용보다는 복잡한 조직 구조 내의 균형과 합의의 문제로 인식되어 정부의 의도대로 집행되지 못하였다. 이에 대해 B대학은 정책의 요구와 조직의 요구를 동시에 충족시키기 위해 내부적으로는 기존의 프로젝트 계약직의 채용 관행을 그대로 사용하고 이를 무기계약직이라는 용어로 숨기는 피하기식 디커플링으로 해결하려 했다. 또한 느슨한 결합

체제의 조직에서 자주 나타나듯 총장의 리더십은 매우 형식적이었고, 총장 개인이 원하거나 외부 맥락이 요구하는 사항도 관철시키지 못할 만큼 유약하였다.

두 대학의 상반되는 조직 문화도 디커플링에 대조적인 영향력을 끼쳤다. 두 대학의 조직 문화는 특히 조직이 입학사정관이라는 새로운 조직의 역할을 해석하고 인정하여 이들을 같은 공동체의 일원으로 받아들여 권한을 부여하는 방식에 큰 차이를 유발하였다. A대학의 종교단체적 조직 문화와 이질적 전문가 조직으로서의 조직 문화는 구성원의 전문성이나 자율성을 낮게 평가하는 특징을 가지고 있었다. 이러한 조직 문화는 새로운 구성원에 대해 높은 전문성 기준을 적용하지 않고 '예비 전문가'로서의 입학사정관을 조직의 일원으로 보다 쉽게 받아들여 주고 이들에게 기존 담당 부서의 권한을 적극적으로 이양하게 했다. 이러한 점에서 A대학의 조직 문화는 입학사정관 조직의 역할을 유명무실하게 만드는 방식의 디커플링을 예방하는 효과를 발휘하였다. 그러나 똑같은 전문성 경시의 조직 문화가 입학사정관 조직이 어느 정도 안착한 후에는 입학사정관의 고유 역할을 결정하거나 이들의 근로조건을 결정하는데 있어서는 부정적으로 작용하였다. 즉, A대학은 이제 자신들에게 입학사정관 조직이 필요하다는 점을 인정하면서도 이들에게 '대입 전형 전문가'보다는 '대학 홍보 전문요원'으로서의 역할을 요구하였다.

반면 B대학의 부서간 독립성과 자율성을 기반으로 하는 느슨한 결합체제의 조직문화와 대형 명문대학의 자율적 전문가 조직의 문화는 입학사정관의 공식적인 역할과 그 역할에서의 전문성에 대한 구성원들의 인정을 확립시키는 것을 저해함으로써 이 부분의 디커플링을 유발하였다. 전문성을 중시하는 교원의 조직 문화는 아직 대입 전형의 전문가라 할 수 없는 입학사정관들에게 전문적 역할이나 권한을 부여하지 못하게 했고, 효율성과 위계적 관계, 공식 직급 등을 중시하는 행정직원의 조직 문화는 계약직 직원인 입학사정관들을 조직 구성원으로 수용하고 협업하는 것을 가로막았다. 이러한 상황에서 이들에게 중요한 입학정책 상의 의사결정권을 나누어주며 조직 내에서 일정한 권한을 가진 조직으로 성장하도록 돕는 일은 일어나지 않았다.

조직 구조나 조직 문화, 리더십 등은 모두 연결되는 개념이며 이들의 유형이나 정도에 따라 디커플링에 일정한 영향력을 끼치는 것이 본 연구에서도 뚜렷이 드러났다. 즉 느슨한 결합체제를 가진 조직은 전문가 조직의 복잡한 구조와 조직 문화를 형성하기 쉽고 그 안에서 발휘되는 리더십의 정도는 매우 미약하다. 따라서 이러한 내적 환경을 가진 조직은 근본적으로 디커플링의 위험을 내재하고 있다고 볼 수 있다. 반대로 강력한 리더를 중심으로 단단하게 결합된 조직에서는 의사결정의 파급력이 높고 조직 문화도 효율성을 중심으로 형성된다. 이러한 내적 환경을 가진 조직은 리더의 의지에 반하는 디커플링이 발생할 가능성은 적지만 외적 상황이나 조직의 형편에 따라 디커플링을 포함한 다채로운 대응을 취할 가능성이 높은 것으로 해석된다.

V. 결론 및 제언

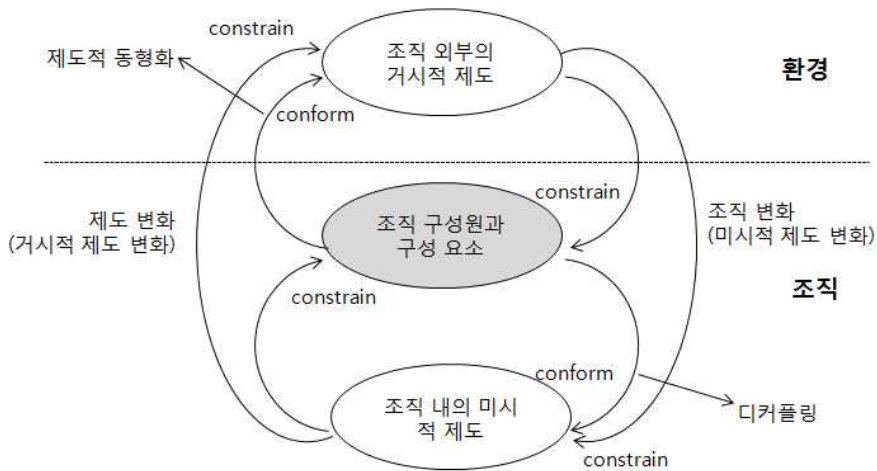
두 대학의 사례에서 나타난 대학입학사정관제의 집행 과정을 디커플링이라는 개념적 틀을 통해 분석한 결과는 조직의 디커플링이 정책의 전 분야에 걸쳐 나타나며, 그 내용과 성격, 정도가 대학 조직의 내적인 특징과 맥락과 깊은 관련을 맺고 있음을 보여 주었다. 물론 두 대학의 사례를 통해 위의 결론들을 일반화하는 것은 무리이지만 사례 대학들이 나머지 대학들을 어느 정도 대표하는 선도대학들이라는 점에서 디커플링이 대다수의 고등교육정책 집행에 있어 흔히 나타나는 보편적인 현상일 것이라 유추해 볼 수 있다. 또한 디커플링이 대학의 조직적 특징과 연관되어 있다는 사실은 디커플링으로 해석할 수 있는 다양한 형태의 불응, 혹은 형식적 순응을 정책운영자들이 어떻게 다뤄야 할 것인지에 대해 새로운 시사점을 제시한다.

특히 우리나라 대학들의 일반적 특징을 가진 B대학의 사례를 볼 때 디커플링이 대학 리더십의 핵심부에서 전략적으로 결정하고 계획하여 발생했다기 보다는 느슨한 결합체제를 구성하는 여러 실무부서들에서 자율적으로 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 이들에게서 디커플링의 동기를 자극한 것은 각 부서들의 업무에 영향을 끼치는 조직의 미시적 제도였다. 각 하위 부서 수준의 디커플링은 A대학처럼 서로 상충되기도 하면서 대학의 전체적인 목표나 형편, 맥락 등에 의해 한 방향으로 수렴되었다. 이와 같은 디커플링의 발생 과정에 대한 고찰은 대학의 여러 조직 행동에 대한 대학 밖의 이해와 해석과는 다소 차이가 있다. 즉, 대학 외부의 사회는 디커플링과 같은 대학의 조직 행동을 리더십의 치밀한 의도와 조직의 산물로 보기 쉽지만 실상은 대학 조직의 독특한 특징과 의사결정 구조가 외부 제도와의 괴리를 좁히지 못하면서 조직 전반에서 발생한 결과라는 것이다. 바꾸어 말하자면 외부에서 가해지는 제도의 성격이 대학 조직의 내부 구성요소나 여건과 심하게 상충될수록 대학과 같이 복잡한 조직의 행동은 대학 자신도 통제하기 어렵다는 것이다. 이와 같은 디커플링의 역동적 측면을 무시하고 대학의 리더십만을 표적으로 한 통제에 나설 경우 대학은 보다 더 방어적으로 대응하면서 디커플링을 시도할 것이다.

이와 같은 대학의 디커플링에 대한 탐색은 고등교육정책 운영자들에게 다음의 세 가지 시사점을 제시한다. 첫째, 정책 운영자는 대학의 독특한 내적 맥락이 디커플링에 대해 일종의 조절변수로 작용할 수 있다는 점에서 정책의 핵심 수단이 대학의 대표적인 특징과 어떤 결합을 이룰지를 숙고하여 정책 수단이나 주요 정책 대상을 선택해야 할 것이다. 둘째, 대학들 간의 상이한 특징과 내적 맥락의 영향력을 인정하면서도 이를 궁극적으로 극복하여 달성해야 하는 정책의 '핵심'이 무엇인지를 결정하고 그것이 실제로 대학들의 다양한 맥락을 극복할 수 있도록 효과적인 집행 방법을 사용하되, 나머지 하

위 목표들은 우선순위에 따라 선택하는 유연성을 발휘해야 한다. 셋째, 정책 운영자는 정책 집행 상에 나타나는 조직의 디커플링을 무조건 부정적으로 해석하기 보다는 정책 집행의 과정으로 간주하고 이를 토대로 정책 입안시 예측하지 못했거나 집행 환경의 변화로 발생한 문제점을 해결하려는 실용적인 자세를 가져야 한다. 이러한 문제 해결 중심의 접근 방식은 실현 가능성(feasibility)을 기준으로 정책 집행 성공을 해석하고, (Pressman & Wildavsky, 1984), 정책을 환경과의 상호 작용 속에서 부단히 진화하는 대상으로 이해하게 할 것이다. 이러한 대안적 시각은 정책 집행 과정을 보다 즉각적이며 역동적인 방법으로 개선시키는 방법들을 발견할 할 것이다.

끝으로 연구자는 디커플링이 신·구제도주의의 강점을 결합하여 제도와 조직 간의 상호 작용을 설명하는 유용한 개념으로 사용될 수 있음을 재차 강조하면서, 제도 변화 혹은 조직 변화에 대한 후속연구를 위한 이론적 시사점을 제안하고자 한다. 본 연구는 조직의 행동에 제약을 가하는 제도에는 조직 외부의 거시적 제도와 내부의 미시적 제도가 존재한다고 가정하였다. 조직 외부의 환경으로서 거시적 제도는 같은 분야의 모든 조직에 유사한 영향력을 끼치지만 조직 내부의 미시적 제도는 조직의 특징과 여건에 따라 상이한 영향력을 발휘한다. 이러한 조직 안팎의 제도는 조직 구성원과 구성 요소를 사이에 두고 부단한 상호작용을 주고받으며 서로의 영향력의 강도에 따라 궁극적인 변화의 방향을 결정한다. 거시적 제도의 변화를 탈제도화, 혹은 제도 변화로 부르다면 미시적 제도의 변화는 조직 변화라고 할 것이다. 이러한 두 제도의 종단적인 상호작용은 [그림 3]과 같이 도식화할 수 있다.



[그림 3] 조직과 제도적 환경의 상호작용 메커니즘

이 도식에서 제도적 동형화는 조직 변화를 촉진하는 신제도주의적 요소인 반면 디커

플링은 제도 변화를 촉진하는 구제도주의적 요소이다. 조직이 외부의 거시적 제도에 순응하는 행동이 제도적 동형화라면 거시적 제도가 미시적 제도에 제약을 가하는 과정에서 조직이 미시적 제도에 순응하려는 행동이 디커플링이라고 해석할 수 있다. 즉, 디커플링은 조직이 거시적 제도와 미시적 제도 모두에 순응하려 하면서 발생하는 일종의 분열 상태이자 타협의 행동이다. 디커플링이 심화되면 결국 미시적 제도가 거시적 제도를 제약하게 되어(거시적 제도의 효과성이 감소할 것이므로) 제도 변화를 초래하게 된다.

디커플링을 연구 대상으로 삼은 본 연구는 조직 내의 미시적 제도의 영향력을 조명하려 했지만 조직 내의 구성요소 중 구체적으로 어떤 것을 미시적 제도라 부를 수 있는 것인지는 확실하게 제시하지 못했다. 구제도주의의 주장대로 조직이 그 자체로 제도는 아니듯이(Selznick, 1996), 조직의 구성요소들도 그 자체로 미시적 제도일 수는 없다. 본 연구가 디커플링의 결정요소로 고찰한 대학의 조직적 특징 중 조직 문화나 조직 구조 등은 조직의 여러 구성요소의 결합으로 형성된 미시적 제도라 부를 수 있을 것이다. 또한 Greenwood & Hinings(1996)의 분석틀에서 도입한 변화에 대한 가치 부여 구도도 미시적 제도로서의 잠재력을 가진 개념이라 볼 수 있다. 후속연구들이 위에서 제시한 제도와 조직 변화의 큰 틀에서 조직의 미시적 제도의 개념과 영향력을 심도 있게 탐색한다면 신제도주의적 시각을 통한 대학 조직 및 정책 집행 연구에 크게 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권승아, 성태제. (2009). 입학사정관 제도 운영 실태와 입학사정관의 인식. **교육학연구**, 47, 95-118.
- 김미란, 정광희, 박상규, 임진택. (2010). 고교-대학 연계를 위한 대입전형 연구(VII) : 입학사정관제 성과분석 모델 개발 및 운영 보완 방안 탐색. (연구보고 RR 2010-21-2). 진천: 한국교육개발원
- 김병주. (2012). **입학사정관제 도입 5년 성과 및 발전과제**. 서울: 한국대학교육협의회
- 김신영. (2011). 입학사정관제 운영의 문제점 및 개선방안. **제 34회 대학교육 정책포럼 입학사정관제의 성과와 발전방향**. DSP 2011-31-196. 서울: 한국대학교육협의회.
- 김일혁. (2009). 입학사정관제 운영 평가지표 개발. **교육평가연구**, 22(3): 681-715.
- 남형우. (2012). 입학사정관제도 개선방안에 대한 연구: 수도권대학을 중심으로. 석사학위논문. 인제대학교.
- 노명순. (2012). 입학사정관제의 정책오차와 오차수정 분석. 박사학위 논문. 고려대학교.
- 박혜림. (2009). 대학입학사정관제도의 현황과 발전 방안. **교육방법연구**, 21, 21-46.
- 변수연. (2013). 대학입학사정관제 집행 과정의 디커플링 분석. 박사학위 논문. 고려대학교.
- 홍후조, 김정희 (2008). 입학사정관제도의 2007년 시범사업 운영 현황과 성과 분석. **고등교육연구**, 16(1): 43-59.
- 하연섭(2008). **제도분석**. 서울: 다산출판사
- Abrutyn, S., & Turner, J. H. (2011). The old institutionalism meets the new institutionalism. *Sociological Perspectives*, 54(3), 283-306.
- Behnam, M., & MacLean, T. L. (2011). Where is the accountability in international accountability standards?: A decoupling perspective. *Business Ethics Quarterly*, 21(1), 45-72.
- Bess, J. L., & Dee, J. R.(2008). *Understanding College and University Organization: Theories for Effective Policy and Practice* Sterling: Stylus.
- Birnbaum, R. (1988). *How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- _____.(1983). *The Higher Education System* Berkeley, CA: University of California Press.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P.(1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25
- Cohen, M. D., & March, J. G. (1986). Leadership in an organized anarchy. *Organization and Governance in Higher Education*, 16-35.

- Delucchi, M.(2000). Staking a Claim: The Decoupling of Liberal Arts Mission Statements from Baccalaureate Degrees Awarded in Higher Education. *Sociological Inquiry, 70*(2): 157-171.
- Deephouse, D. L., & Suchman, M.(2008). Legitimacy in organizational institutionalism, In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin(dds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage.
- DiMaggio, P. G., & Powell, W. W.(1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review, 48*(2); 147- 160.
- _____.(1991). "Introduction" In W. W. Powell & P.J. DiMaggio(eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Glassman, R. B.(1973). Persistence and loose coupling in living systems. *Behavioral Science, 18*, 83-98.
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory*. Chicago: Aldine.
- Greenwood, R., & Hinings, C. R.(1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review, 21*(4): 1022-1054.
- Hirsch, P.M. & Lounsbury, M.(1997). Ending the family quarrel: Toward a reconciliation of "Old" and "New" institutionalism. *American Behavioral Scientist, 40*(4): 406-418.
- Kerr, C.(2001). *The Uses of the University*. Cambridge : Harvard University Press.
- Kezar, A., Glenn, W.J., Lester, J., & Nakamoto, J.(2008). Examining organizational contextual features that affect implementation of equity initiatives. *The Journal of Higher Education, 79*(2), p. 125-159.
- Kouzes, J. M., & Mico, P. R.(1979). Domain theory: An introduction to organizational behavior in human service organizations. *The Journal of Applied Behavioral Science, 15*: 449-469.
- Leblebici. H., Salancik. G. R., Copay. A., & King. T. 1991. Institutional change and the transformation of interorganizational fields: An organizational history of the U.S. radio broadcasting industry. *Administrative Science Quarterly, 36*: 333-363.
- Levin, (2006). Institutionalism, Learning, and Patterns of Selective Decoupling: The Case of Total Quality Management. Unpublished paper.

- Meyer, J. W., & Rowan, B.(1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83(2): 440-463.
- Mills M.(1998). From coordinating board to campus. *The Journal of Higher Education*, 69(6), 672-697.
- Oliver, C.(1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16: 145-179.
- Orton, J. D., & Weick, K. E.(1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(20), 203-223.
- Park, S. C., Wesley, S. D., & Tolbert, P. S.(2011). Professions, organizations, and institutions: Tenure systems in colleges and universities. *Work and Occupations*, 38(3), 340-371.
- Pinelle, D., & Gutwin, C.(2006). Loose coupling and healthcare organizations: Deployment of strategies for groupware. *Computer Supportive Cooperative Work* 15, 537-572.
- Pressman, J., & Wildavsky, A.(1984). *Implementation(3rd Ed)*. Berkeley: University Press of California Press.
- Schwarz, D. R.(2006). Statewide Admissions Action: A Study of Implementation in University System of Georgia Institutions. Doctoral Dissertation, University of Michigan.
- Scott, W. R.(1995). *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- _____.(2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 5th Ed. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Selznick, P.(1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.
- _____.(1996). Institutionalism "Old" and "New", *Administrative Science Quarterly*, 41, 270-277.
- Stinchcombe, A.L.(1997). On the virtues of the old institutionalism. *Annual Review of Sociology*, 23, 1-18.
- Trow, M. (2010). Organization and leadership in university. In M. Burrage (ed.) *Martin Trow- in 20th Century Higher Education: Elite to Mass to Universal*. Baltimore: The Jones Hopkins University Press.
- Weick, K. E.(1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Westphal, J. D., & Zajac, E. J.(1994). Substance and symbolism in CEO's long-term incentive plans. *Administrative Science Quarterly*, 39, 367-390.
- Yin, R. K.(2009). *Case Study Research: Design and Methods(4th ed.)*. Los Angeles, CA: Sage.

ABSTRACT

Exploring Decoupling Behaviors of Organizations Implementing a Public Policy: A Comparative Case Study Approach*

Byoun, Suyoun(Busan University of Foreign Studies)

The purpose of this research is to investigate the mechanism of non-compliance behavior of higher education institutions with public policy. Institutional isomorphism and decoupling behaviors of social organizations were reviewed in order to establish the analytical framework of this study. Based on this framework, this study conducted a comparative case study to examine how the institutional constraints and pressure of College Admission Officer System penetrated two universities'(A and B) implementation process, and how the intra-organizational features reacted to the institutional pressure and, eventually, brought about decoupling in the two universities. Various forms and degrees of decoupling were identified in both institutions. Organizational features and unique contexts of the cases were found to contribute to determining types and extents of decoupling behaviors of the two institutions. Interpretation and policy implications were discussed.

[Key words] admission officer, decoupling, neo-institutionalism, higher education, implementation

* This study is based on the dissertation of the correspondent author.