

제114차 KEDI 교육정책포럼 한국 고등교육평가 현황과 과제

일시 • 2017년 11월 29일(수) 14:30 ~ 18:00

장소 • 중앙우체국 21층 스카이홀(국제회의실)
(서울특별시 중구 소공로 70 POST TOWER)

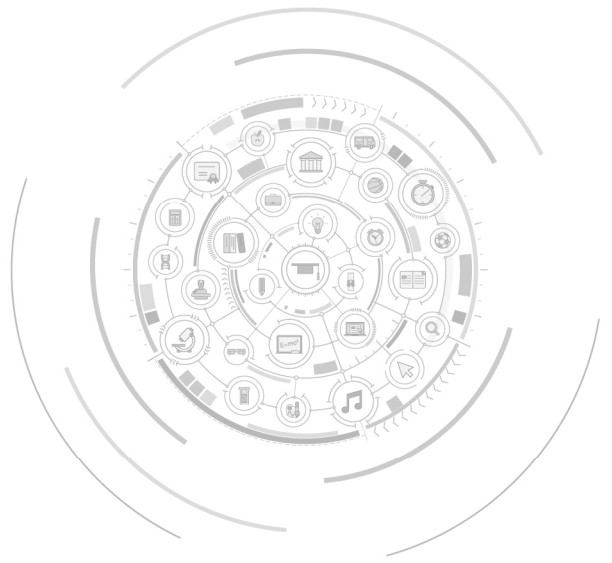
주최 • 한국교육개발원

프로그램

시간	일정	
14:30~15:00	접수	
15:00~15:10	개회 및 국민의례	사회자 : 김지하 (한국교육개발원 대학평가연구기획실장)
15:10~15:20	인사말씀	임후남 (한국교육개발원 대학평가본부장)
15:20~15:50	주제 발표	주제 1(30') : 한국 고등교육평가의 역사에 나타난 주요 쟁점 발제 : 남신동(한국교육개발원)
15:50~16:20		주제 2(30') : 실태조사로 살펴본 한국 고등교육 평가의 개선과제 발제 : 황지원(부천대학교)
16:20~16:50		주제 3(30') : 한국 고등교육평가의 개선방안 발제 : 임후남(한국교육개발원)
16:50~17:10	휴식	
17:10~18:00	지정토론 및 폐회	좌장 : 임후남(한국교육개발원) 지정토론자 : - 토론 : 권순형(한국교육개발원) - 토론 : 김기수(경기도교육연구원) - 토론 : 김동하(연세대학교) - 토론 : 김영일(두원공과대학교) - 토론 : 박환보(충남대학교)

목 차

[주제발제 1] 한국 고등교육평가의 역사에 나타난 주요 쟁점	9
[주제발제 2] 실태조사로 살펴본 한국 고등교육 평가의 개선과제	39
[주제발제 3] 한국 고등교육평가의 개선방안	76
[토론 1] 한국 고등교육 평가체제 개선방안에 대한 토론	109
[토론 2] 한국 고등교육 평가체제 개선방안에 대한 토론	112
[토론 3] Ad Fontes	116
[토론 4] 한국고등교육평가의 역사에서 나타난 주요 쟁점에 대해 실태조사로 살펴본 한국고등교육평가의 개선과제에 대해 한국고등교육평가체제 개선방안에 대해	120
[토론 5] 한국 고등교육 평가 현황과 과제에 대한 토론문	123



주제발제

1. 한국 고등교육평가의 역사에 나타난 주요 쟁점

발제 : 남 신 동 (한국교육개발원)

2. 실태조사로 살펴본 한국 고등교육 평가의 개선과제

발제 : 황 지 원 (부천대학교)

3. 한국 고등교육평가의 개선방안

발제 : 임 후 남 (한국교육개발원)

주제발제 1

한국 고등교육 평가의 역사에서 나타난 주요 쟁점

남 신 동 (한국교육개발원)

I. 들어가며

이 글의 목적은 한국 고등교육 평가제도의 발달과정을 사적으로 고찰함으로써, 현재 우리가 직면하고 있는 고등교육 평가체제의 개선의 주요 쟁점 및 현안들의 속성 및 그 역사적 맥락을 파악하는 데 있다.

최근 국내외적으로 고등교육의 대중화 및 보편화, 국제화·개방화의 추세에 따라 고등교육 평가 문제는 현재 고등교육 개혁의 핵심 기제이자 그 자체가 중요한 정책적 이슈가 되었다. 특히, 2005년 OECD/UNESCO에서 ‘고등교육 질 보장 가이드라인’이 제정되면서, 국내외적으로 고등교육 평가에 대한 정책적 관심과 실천이 증대되었다(한용진·정일환, 2005: 135). 우리나라에서도 2005년을 전후로 하여 고등교육 체제 개편을 위한 평가의 강화 및 재정비 등에 대한 논의가 본격적으로 전개되었다. 한편, 아직까지 현행 고등교육 평가체제가 왜, 어떻게 형성되었으며 그 과정에서 고등교육 평가체제 개선의 쟁점이 무엇이며, 왜, 어떻게 발생하였는지에 대한 체계적 논의가 축적되지 않은 상황이다.

그동안 근현대 한국 교육사 영역에서 고등교육 평가사는 체계적으로 탐구되지 않은 영역이다. 선행연구들은 통상 연대기 순에 의해 특정 평가유형이 등장한 과정을 개별적, 평면적 형태로 기술해왔다. ‘고등교육 평가체제’라는 총체적 시각이 부재한 상황에서 각 시기별로 등장한 평가유형들 간의 연관성, 연속성의 측면은 거의 고려되지 않았다. 대학평가 개념 및 유형화 준거 등에 대한 학술적 논의가 충분하게 축적되지 않은 상황에서, 우리나라 고등교육 평가의 기원 및 효시(曉示), 평가제도 발달사의 시기 구분에 대해 합의된 견해는 부재하다. 이를테면, 대학평가의 출발점을 실험대학으로 보는 견해(이화국, 1993; 박진형, 2014)가 있는가 하면, 1970년대 이전 대학(학과)의 설립 및 관리·감독, 행정감사 혹은 학과신설 승인 등의 정책시책까지 ‘대학평가’로 포함시키는 입장도 존재한다(정희천 1987; 김병주, 1997; 정용덕 외, 2004; 한용진·정일환, 2005). 한편, 이현청(2006)은 우리나라 대학평가의 효시는 “1982년 대교협 설립 이후 고유한 기능으로 부여된 역할의 일환으로 1982년부터 시작된 ‘장학적 의미’의 대학자율평가”(이현청, 2006: 15)라고 파악하고 있다. 대

학평가의 효시 문제는 시기적으로 더 앞선 최초 사례를 발굴·고증한다고 해서 완결될 사안이 아니다. 대학평가 효시 논쟁에 전제될 것은 어떤 기준에서 의해 무엇을 대학평가의 시작점으로 볼 것인지에 대한 학술적 논의이다.

이 연구는 거시적 수준에서 고등교육 상황변화(교육팽창 및 주요 정책기조의 변화)와 연계하여 고등교육 평가체제의 등장과 변화 과정을 설명하는 접근양식을 시도하였다. 고등교육 발달사에서 평가가 등장하게 된 기저에는 고등교육의 양적, 질적 변화에 따른 대학이념의 변동이 있었다. 전통적 대학은 소수의 정예 엘리트에게 점유된 ‘지식의 상아탑’으로서, 대학 이념의 추구에 있어서 교수·연구에 있어서 ‘자율’과 ‘자치’의 가치를 가장 우선시해왔다(박종렬 외, 2009: 15). 한편, 20세기 이후 현대 대학의 발달과정에서 중세 대학 및 베를린 대학(연구중심 대학 모델) 등에서 장기 지속돼 온 ‘학문 및 대학의 자치’라는 전통적 대학상(大學像)에 큰 변화가 초래되었다. 서구의 고등교육론은 2차 대전 이후에 대학의 ‘본질’과 ‘이념’을 대신하여 대학의 ‘기능’ 측면에 주목하기 시작하였다. 현대 대학은 ‘사회적 효용’ 문제에 직면하였으며, 다기능대학(Multiversity)로서 다양한 이해집단(정부, 군사기관, 산업계, 교수, 학생, 동문 등)의 요구에 부응하는 조직체로서 변모하였다(Kerr, C., 1972). 현대 대학은 학문·교수의 자유를 추구하는 대학의 자율성과 더불어 사회적 책무를 동시에 추구하여야 하는 사회적 요구에 직면하고 있다. 이러한 배경에서 고등교육 체제의 지속 가능한 유지·발전에 있어서 ‘대학평가’는 중요한 정책수단이 되었다(박종렬 외, 2009: 16). 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라에서도 고등교육 평가체제의 형성과정은 고등교육이 엘리트 단계에서 대중화, 보편화 단계로 이행한 과정과 모종의 연계성을 가졌을 것으로 생각해 볼 수 있다. 요컨대, 이 글은 한국 고등교육의 팽창에 따른 질적 전환의 시기를 맞이하여, 대학의 사회적 책무성 및 대학 평가의 문제가 왜, 어떻게 특정 시기에 대두되었는지를 조명해보고자 한다.

고등교육 평가의 발달사는 현 단계 한국 고등교육 평가체제의 개선 과제가 지속돼온 그 전후맥락을 파악하는 데 있어서 의미 있는 사회적 사실을 제공해줄 것이다. 이하에서는 1980년대 이후 한국 고등교육 평가체제가 제도적으로 형성된 과정에 대해 다음의 두 측면을 다룬다. 첫째, 현재의 고등교육 평가체제를 구성하고 있는 제 평가유형들이 왜, 어떻게 특정 시기에 등장하게 되었는가? 둘째, 고등교육 평가체제의 형성과정에서 현재까지 지속되고 있는 주요 쟁점은 무엇이며, 왜, 어떻게 발생하였는가?

II. 이론적 배경

고등교육 체제라는 관점에 기초하여 우리나라 고등교육 평가의 발달사를 조명하기 위해 필요한 몇 가지 주요 개념 및 이론적 배경에 대해 살펴본다.

1. 고등교육 평가의 패러다임

고등교육 평가의 개념은 고정된 것이라기보다는 고등교육 혹은 평가를 이해하는 특정 관점에 따라 다양한 패러다임을 갖는다. Werner(1978)이 구분한 세 가지 평가 패러다임은 ① 목적-수단 패러다임, ② 상황적 패러다임, ③ 비판적 패러다임이다(Warner, 1978: 7-18). Guba & Lincoln(1989)의 경우는 평가 패러다임의 변화 과정을 ① 측정 패러다임, ② 묘사 패러다임, ③ 판단 패러다임, ④ 구성주의 패러다임 등으로 구분하고 있다(Guba & Lincoln, 1989: 22-45). 앞 단계의 3가지 패러다임은 전통적인 ‘실증주의적 평가 패러다임’에 속한다. 세 가지 패러다임들을 각기 과학주의, 객관주의, 관리주의 철학을 배경으로 전제하고 있으며 이에 따르면, 평가자는 심판관이자 판단자이다. 이에 비해 구성주의적 평가 패러다임(대안)에서 평가 대상 및 평가행위 모두 사회적 구성물이며, 평가자는 해석적 대화를 유도하고 안내하는 촉진자(facilitator)로 간주된다.

위와 같은 평가 패러다임의 개념에 근거해보면, 현재의 한국 고등교육평가 체제의 성격은 Werner(1978)의 개념에 따르면 목적-수단 패러다임이며, Guba & Lincoln(1989) 개념에 따르면 실증주의 패러다임의 단계에 놓여 있다고 생각된다. 물론, 아직 한국 고등교육 평가의 현황과 실태를 총체적인 관점에서 분석한 연구 성과가 부재한 상황에서 기존의 이론모형을 있는 그대로 적용하는 방식은 유보할 필요가 있지만, 평가 패러다임에 대한 이론적 논의는 고등교육 평가에서 있어서 ‘자율’과 ‘책무’라는 두 가지 가치 사이에서 평가의 목적과 방향, 평가주체 및 평가내용, 평가실행 등에 있어서 제반의 개선과제를 어떠한 방향으로 모색할 것인지에 대한 근본적인 질문을 던져 준다.

2. 고등교육 평가체제

가. 고등교육 평가체제의 개념

고등교육체제의 관점에서 현행의 평가들을 유형화하여 파악하기 위한 이론적 기초와 관련하여, 교육평가 이론 영역에서 논의돼온 ‘평가체제’의 개념에 대해 살

펴본다. 평가체제라는 관점에서 볼 때, 대학평가는 대학을 하나의 시스템으로 간주하여 대학의 사회적 기능 및 효용을 증진하기 위한 가치판단의 활동이다(박종렬 외, 2009:17). 평가체제의 구성 요소에는 평가목적, 평가주체, 평가대상, 평가기준, 평가절차와 방법, 결과의 공개 및 활용 등이 포함된다(채선희, 1998: 최금진, 2004, 박대림, 2008). 각 구성 요소들 간의 유기적 관계망을 통해서 특정한 유형의 평가가 성립될 수 있다. 그 중에서 ‘평가목적’이 평가체제를 구성하는 핵심 근거가 될 것이다. 평가의 각 요소들이 평가목적에 달성하기 위해 유기적으로 연계될 때, 특정한 대학평가 유형이 구축된다(박대림, 2008: 10).

고등교육평가를 하나의 체제라는 관점에서 파악하고자 할 때, 고등교육 평가체제는 이중적 의미를 갖는다. 하나는 개별 고등교육 평가체제이고 다른 하나는 체제의 체제(system of systems) 혹은 체제들 간의 네트워크(network of systems)이다(오동훈, 2006 : 6). 현재 우리나라 고등교육 평가제도는 엄밀한 의미에서 후자와 같은 포괄적인 의미에서 ‘고등교육 평가체제’ 단계에 이르지 못하고 있다. 다양한 평가유형들이 각기 개별적으로 등장하고 발달하였으며, 또한 상호 간의 제도적, 정책적 연계화도 부재한 상태이다. 이 점에서 현행 한국 고등교육 평가체제를 ‘체제의 체제(system of systems)’라는 관점에서 역면그대로 파악하기는 어렵다. 그러나 고등교육 평가체제라는 관점은 현재 개별화된 형태로 존재하고 있는 평가체제들의 현황과 실태를 총체적인 관점에서 재조명하는 한편, 향후 상호 간의 연계성을 고려하여 그 발전적 대안을 모색하기 위한 이론적 관점으로서 매우 유효하다고 본다.

나. 고등교육 평가체제 분석을 위한 유형화 준거

1) 고등교육 평가 체제 및 유형화의 준거

국내 선행연구를 보면, 연구 쟁점 및 연구자의 관점에 따라 고등교육 평가의 유형화 방식이 다양하다. 각기 관점에 따라 유형화의 분류 준거 및 적용 대상이 다르다. 유현숙(2009a)은 평가체제 요소 중에서 ‘평가 결과 활용’의 측면에서 대학평가 유형을 ‘소비자 정보제공형’, ‘정부 정책지원형’, ‘자체진단 및 컨설팅형’, ‘외부평가인증형’ 등으로 구분하였다.

한유경 외(2010)는 고등교육평가의 유형을 법적 근거 여부, 평가대상, 평가유형(방식), 평가주체, 평가용도 등 다섯 가지 준거를 사용하여 분류할 수 있다고 보았다. 유형화 준거별로 보면, 법적 근거에 따라 법령상 평가와 법령 밖 평가, 평가대상에 따라 대학기관평가와 학문분야 평가 및 학생수준 역량 평가, 평가방식에 따라 정량 평가와 정성평가, 평가주체에 따라 자체평가와 외부평가, 평가 용도에 따라 인증평가, 순위평가, 선정평가 등으로 분류하고 있다.

박주호 외(2014) 연구는 평가체제의 유형화 및 현황 분석을 위해 평가목적, 평가 유형, 평가주체, 평가방식(평가유형, 평가방법, 평가준거), 평가영역(지표), 평가비용 부담주체, 시행근거, 재정지원 여부, 평가의무, 평가결과 등 여러 가지 준거를 활용하였다. 그는 여러 평가체제 요소 중에서 평가목적을 핵심 준거로 하여 고등교육평가의 현황을 파악하였다

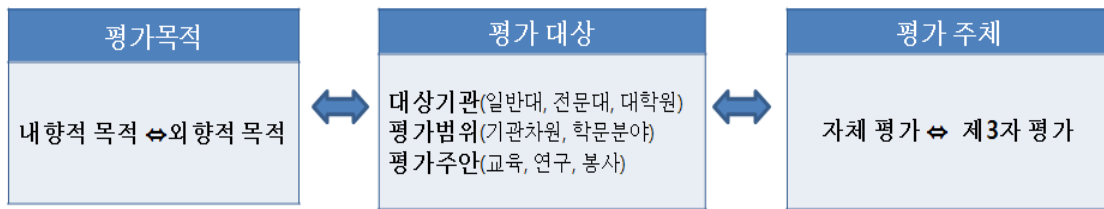
아직 고등교육평가 현황 파악 및 유형 분류를 위한 객관적이고 분명한 틀이 부재하다. 선행연구물은 대체적으로 ‘평가체제’라는 관점을 공통적으로 전제하고 있으나, 평가체제를 구성하는 요소들(평가목적, 평가내용, 평가주체, 평가대상, 평가결과 등) 중에서 특정 요소를 핵심 준거로 삼아 고등교육 평가들의 유형화를 시도하였다. 고등교육 평가 현황과 유형 분류 틀은 여러 가지 관점이 동시에 고려된 다차원 매트릭스 형태도 모색될 필요가 있다고 본다.

2) 메타평가 관점에 기초한 고등교육 평가의 유형화

유형화 분석틀의 활용 목적은 현행 고등교육 평가체제 및 개별 고등교육평가들의 실태를 체계적으로 진단하고 발전적 대안을 모색하는 데 있다. 따라서 유형화 분석틀은 단순히 현황 조사표 양식이 아니라 ‘평가에 대한 평가’, 즉 ‘메타평가’의 관점에서 구안되어야 한다.

이번에 수행된 『고등교육 평가체제 개선방안 연구』에서는 메타평가 관점¹⁾에 기초하여 평가체제 분석을 위한 영역 및 그 하위요소들에 대해 다음과 같이 정의하였다. 고등교육 평가체제를 구성하는 영역은 ① **평가기획(평가목적, 평가내용, 평가방법)** 하에서 전개되는 ② **평가활동(평가실행절차, 평가실행준칙)**, 평가활동에 의해 산출된 ③ **평가결과의 활용(결과공개, 결과활용)**의 과정, 이를 지원하는 체계로서 ④ **평가자원(조직과 인력, 예산 등)** 및 ⑤ **평가환경(관련 법·규정, 평가관리시스템, 교육 및 연수체계 등)**이 유기적으로 구성된다. 이러한 일련의 평가영역 간의 흐름도를 지속적으로 개선하기 위해 ⑥ **평가체제의 질 관리(메타평가 정례화, 평가체제 개선)** 환류체계가 존재한다. 이러한 영역 및 요소 중에서 **평가목적, 평가대상, 평가주체** 등을 핵심 준거로 삼아 현재 매우 다양한 명칭으로 존재하고 있는 여러 고등교육 평가들을 유목화하여 파악할 수 있다.

1) 오동훈(2006)에 따르면, 메타평가의 관점에서 볼 때, 고등교육 평가체제를 구성하는 영역은 ① 평가기조(Evaluation Paradigm)의 기획, ② 평가자원(Evaluation Resource), ③ 평가활동(Evaluation Activity), ④ 환류체계(Feedback System), ⑤ 평가환경(Evaluation Environment) 등이다(오동훈, 2006: 6-9).



[그림 II-1] 고등교육 평가 유형화를 위한 분류 준거

Ⅲ. 한국 고등교육 평가체제의 등장과 쟁점

1. 고등교육 평가체제의 시기 구분

대학평가 유형화 준거 및 대학평가에 대한 개념 등에 대한 학술적 논의가 충분하게 축적되지 않은 상황에서, 우리나라 고등교육 평가제도의 기원 및 시기 구분에 대해서는 연구자마다 제각기 다른 견해를 갖고 있다. 정희천(1987)은 ‘평가주체의 변화’를 기준으로 국가 전담형 평가 시기(1945-1971), 관학협동 평가 시기 제2기(1972-1981), 자율형 평가 시기(1982-1986) 등으로 구분하였다. 홍성훈(1996)은 10년 단위로 시기를 구분하여 1960년대(문교부 행정통제), 1970년대(실험대학), 1980년대(대교협), 1990년대(인증평가) 등으로 대학평가 발달사를 서술하였다. 이후 선행연구들은 대체적으로 정책사 접근양식에 기반을 두고 대학평가 제도 발달사를 3~4 단계로 구분하고 있는데, 통상 ‘평가주체의 변화’를 시기 구분의 준거로 활용하고 있다.

- 김병주(1997)와 한용진·정일환(2005): ① 정부 주도기(1945-1971년), ② 정부와 대학 협동기(1972-1981년), ③ 대학 자율 평가기(1982-1991년), ④ 대학평가인정 제도기(1992-현재) 등
- 정용덕 외(2004): ① 정부 주도 평가 단계(1964-1981년): 1960년대에 문교부 행정 감사 타율 통제 평가, 1970년대 실험대학제도 도입, ② 대교협에 dmlgsk 대학의 자율적 평가 착수 단계(1982-1992년), ③ 대학평가의 다양화 단계(1992-2005년): 대학종합평가와 학문분야평가를 시행, 학문분야 평가, 정부 및 위탁기관에서 재정지원사업 평가, 중앙일보 등 언론사의 대학순위도 평가
- 최권식(2013) : ① 제1기(1950-1960년대/중앙교육연구소), ② 제2기(1970년대/문교부 실험대학 평가), ③ 제3기(1980년대/대교협, 문교부), ④ 제4기(1990년대-2000년대 전반/대교협, 전문교협, 언론사), ⑤ 제5기(2000년대 후반/제3자 평가기구)

정책사 경향의 선행연구물들은 대학평가의 발달사에 대한 기초적인 사실을 제공해준다는 점에서 의미를 지니지만, 현행 고등교육 평가체제의 형성과정과 그 특질을 규명하는 데 필요한 분석적 안목까지 보여주지는 못했다. 한편, 역사적 제도주의 관점에 기초한 선행연구들은 고등교육정책의 기조 변화를 중심으로 고등교육 정책사를 설명하려는 새로운 시도를 보였다(신현석, 2004; 이상연, 2012; 장아름, 2015). 해당 연구경향 안에서도 논자에 따라 시기 구분의 분기점이 다르게 제시되는데, 이는 고등교육사의 시기 구분의 분류 준거가 아직 학계에서 합의되지 않은 상황을 보여준다.

신현석 외(2004)	양적팽창기 (‘45~’95)				교육 개혁기 (‘95~’98)	IMF 영향기 (‘98~’08)	신공공 관리기 (’08~)
이상연 (2012)	과제 탐색기 (‘45~’60)	제도 정비기 (‘61~’71)	성장 준비기 (‘72~’79)	양적 성장기 (‘80~’87)	질적 도약기 (‘88~’97)	경쟁력 강화기 (’98~)	
장아름 (2015)	자유 방입기 (‘45~’80)	제도 정비기 (‘61~’80)	양적 팽창기 (‘81~’93)		교육 개혁기 (‘93~’98)	IMF 영향기 (‘98~’08)	신공공 관리기 (’08~)

[그림 III-1] 대학구조개혁 정책의 주요시기 구분(안)

출처: 신현석(2004: 96~107), 이상연(2012: 50~52), 장아름(2015: 114)의 일부 내용 발췌.

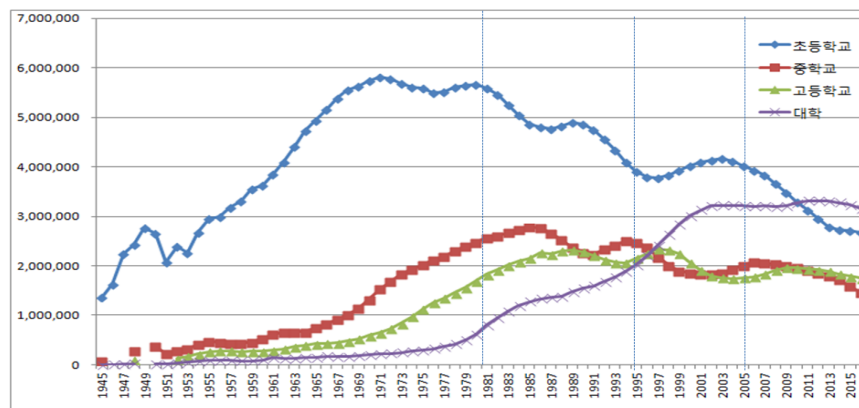
1980년대 이후 2015년 대학구조개혁평가가 등장하기 이전까지 대학평가체제 형성 과정을 설명하기 위해, 오성철 외(2015)의 교육사 시기 구분의 준거를 논의의 출발점으로 삼았다. 그는 “교육팽창에 따른 질적 변화(교육의 목적, 내용, 학교교육의 운영 방식 등에서의 변화)”라는 관점에 기초하여 해방 후 한국 교육사의 주요시기의 변곡점을 다음과 같이 제시하였다.

- ① 국가교육체제의 성립과 정비(1945~1968): 식민지 해방 후 현대 교육의 제도적 정비, 사학의 통제 및 국가고사관리 등에 의한 중등·고등 교육기회의 억제
- ② 교육의 국가주의적·평등주의적 재편(1968~1995): 권위주의적 국가권력에 의해 제도교육의 국가주의적 기편 및 국가차원의 교육기회 평등주의 조치에 따른 주요 입시제도 변화(1968년 중학교, 1974년 고등학교), 1980년 ‘7.30 교육개혁 조치’로 중등·고등 교육기회의 동시 확대 등
- ③ 교육의 민주적·신자유주의적 재편(1995~현재): 학교제도 및 교육내용의 민주주의적인 재편 및 교육열 발현에 있어서 계층적 변이의 강화, 학교선발 및 사회이동 효과에 있어서 신자유주의적 정책기조 및 사회불평등 심화

위의 3단계 시기 구분을 대학평가 발달사에 그대로 적용하기는 어렵지만, 그에 전제된 고등교육의 ‘양질전환’라는 관점은 한국 고등교육 평가제도 발달사의 시기를

구분하는 데 있어서 의미 있는 시사점을 준다. 고등교육의 ‘양적 팽창에 따른 질적 변화’라는 계기는 특정 시기 고등교육 질 관리 정책과 연관하여 대학평가와 관련된 일련의 정책들이 구상되고 제도적인 형태로 등장하게 된 거시적 맥락에 해당된다.

아래의 [그림 III-2]를 보면, 우리나라 고등교육 취학인구는 1980년 이전까지 극도로 억제된 상태에 있다가, 이후 지속적으로 팽창하여 1997년을 기점으로 중등교육 단계의 취학인구를 초과하기 시작했다. 2010년에 이르면 급기야 고등교육의 취학인구가 초등학교를 상회하게 된다. 한국 고등교육은 1980년대 이후 급속한 양속 팽창을 거듭하며 대중화 단계에 이행해 갔으며, 1990년대 중후반 이후 취학률 50%가 초과하는 보편화 단계로 진입한다.



[그림 III-2] 각급 학교별 취학인구의 변화추이(1945~2016)

출처 1) 김기석(1996). 한국교육 100년-학제 및 인구통계학적 변천. 서울대학교 한국교육사고.

2) 『문교통계연보』 & 『교육통계연보』(1962~2016)

비고 1) 고등교육에는 전문대학, 교육대학, 대학교, 각종학교(중등후), 대학원, 산업대학을 포함

2) 1978년 이전의 전문대학에는 실업고등전문학교, 초급대학, 전문학교를 모두 포함

3) 산업대학교는 1989년부터 포함

위와 같은 고등교육 팽창과정 및 질적 변화와 연계하여, 고등교육 평가체제의 발달사의 시기를 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

- ① 고등교육기회 확대와 대학평가의 등장(1973~1983)
- ② 대학기관평가(대학평가인증)의 제도화(1984~1994)
- ③ 대학평가의 확대와 다양화 시기(1995~2007)
- ④ 대학구조개혁 추진과 연계된 대학평가의 재정비 시기(2008~ 현재)

이하에서 고등교육 팽창에 따른 고등교육 질 관리 정책의 일환으로 대학평가에 대한 정책기조와 이에 따른 대학평가유형의 변화과정을 살펴보고자 한다.

2. 고등교육 평가제도의 등장과 발달

가. 고등교육기회 확대와 대학평가의 등장(1973~1983)

: 대학교육의 개방과 수월성의 딜레마

우리나라 대학평가는 1982년 대교협의 발족과 더불어 제도적인 외형을 갖추기 시작하였지만, 대학평가의 문제가 대두된 배경은 1970년대 고등교육 상황에서 비롯되었다. 정부 당국은 1961년 교육에 관한 임시특례법, 1965년 대학학생정원령, 1968년 대학입학예비고사 등으로 고등교육기회를 극도로 억제하는 시책을 추진하였다. 그러나 취학인구가 급증하고 이에 따라 민간 및 사회 부문에서 잠재적 고등교육 수요가 증가하게 되자, 1970년대 고등교육 정책기조는 “고등교육의 대중화와 혁신”이라는 방향으로 선회하였다. 김종철(1979)은 1970년대 중후반에 한국 고등교육정책이 고등교육 대중화 시기를 맞이하여 일종의 “전환기”를 맞이하였다고 기록하였다.

“오늘날 고등교육 내지 교육의 내부에서 고등교육정책의 전환을 촉구하고 있는 주요요인으로서 본인은 ① 수월성과 질적 향상에 대한 요청, ② 교육의 기회균등 실현에 대한 요청, ③ 연대와 협력강화에 대한 요청, ④ 혁신과 실험에 대한 요청 등을 지적하고 싶다”(김종철, 1979: 562)

고등교육 기회 확대라는 ‘전환기’를 맞이해서 “고등교육에 대한 계획·연구·평가체제의 확립을 서둘러야”(김종철, 1979: 572) 하는 정책적 필요성이 1970년대 초반부터 제기되었다.

“고등교육기관, 학과 및 학위과정의 허가는 문교부 조정 하에 고등교육 정책심의회(가칭)와 각 전문학회의 활동으로 구성하는 고등교육기관업적평정위원회(가칭)가 관장함으로써 전문성과 자율성을 높이도록 하여야 할 것이다. 그리고 매 10년마다 주기적으로 재평가 인정하여 운영의 충실성 및 효율성을 확인함으로써 고등교육 기관의 침체현상을 예방하도록 하여야 할 것이다”(김난수 외, 1973: 113, 김난수 1987: 13, 재인용)

1970년대에 대학교육의 개방성(유연성)과 혁신을 추구하는 대표적인 정책 수단은 1973년부터 착수된 ‘실험대학’ 사업이었다. 실험대학의 주요 혁신과제는 졸업학점의 감축, 계열별 학생 모집, 부전공제와 복수전공제, 능력별 학점취득과 계절학기제 도입 등이었다(김종철, 1979; 고재원 외, 1980; 윤치동, 1981). 실험대학의 등장은 현재 특수목적사업에 의한 대학재정지원사업 평가의 원형에 가깝다.

한편 1970년대 중반 이후 중등교육 팽창에 비해 고등교육 팽창이 계속 상응하지 못함으로써 대학 입시문제 경쟁이 과열되고 재수생 문제가 심각한 사회적 이슈로

부상하자 1970년대 중후반 고등교육 기회개방을 위한 정책방향이 더욱 강구되었다. 1966년의 고교 졸업인구는 129,301명 수준이었는데 1979년에 439,848명으로 4배가량 증가하였다. 진학 희망률은 1966년 53.0%에서 1979년 55.7%로 높아지는 추세였으나, 같은 시기 진학률은 28.2%에서 25.9%로 오히려 감소하였다(남신동, 2009: 224). 이러한 상황에서 1979년 문교부 수탁과제로 수행된 한국교육개발원 답신보고서(이종재 외, 1979)는 억제된 고등교육의 ‘수문’을 열어주되 대학교육의 질을 담보하기 위해서는 다음의 조치가 필요하다는 점을 강조하였다.

“고등교육기회의 자율화 개방화: ...(생략) 질적 기초의 확립(예컨대, 대학예고제의 존속, 대학평가제도의 확립, 자율적 규제의 강화 등)을 전제로 졸업정원제의 시행을 거쳐 학생정원제의 자율적 운영으로의 전환도 추진되어야 할 것이다”(이종재 외, 1979: 116)

위 답신보고서에서 언급되었듯이, 당시 고등교육 개혁의 핵심 관건은 ‘대학정원’의 ‘자율화’ 문제였다. 1970년대부터 대학정원에 대한 국가적 통제를 완화가 위한 정책방향으로 ‘대학졸업정원제(이하, 졸정제) 실시’가 논의되었으며, 1980년 신군부가 등장함으로써 졸정제는 1981년부터 곧바로 시행되었다. 1980년 ‘7.30’ 조치에 따른 졸정제가 1981년부터 시행된 이후 고등교육 취학률의 급속히 증가하여 1985년 22.4%, 1996년 40.9%, 1999년 50.1%, 2005년 63.3% 등으로 고조되었다(남신동, 2016: 239).

한편, 졸정제를 정책적으로 구상하고 입안하는 과정에서 “대학의 질 저하” 문제가 초래될 것이라는 예측이 있었다. 그러한 우려는 졸정제 시행 직후부터 현실로 다가왔다. 졸업정원을 관리·통제를 위해 구상되었던 탈락조치는 군입대 휴학 및 대학의 반발 등으로 실현되지 못했고, 졸정제가 시행된 짧은 시기(1981~1987년) 동안에 대학교육의 여건은 더욱 악화되었다. <표 III-1>을 보면, 1980년~1990년 사이 기관수는 크게 증가하지 않았는데, 학생수는 약 2배 이상 증가하였다.

<표 III-3> 고등교육기회의 확대 현황

연도	전문대			일반대		
	기관수	학생수	교원수	기관수	학생수	교원수
1975	-	-	-	72	208,986	10,080
1980	128	151,199	5,488	85	402,979	14,458
1985	120	242,114	6,406	100	931,884	26,047
1990	117	323,825	7,382	107	1,040,166	33,340
1995	145	569,820	10,384	131	1,187,735	45,087
2000	158	913,273	11,707	161	1,665,398	41,943
2005	158	853,089	12,027	173	1,859,639	49,200
2010	145	767,087	12,530	179	2,028,841	55,972
2015	138	720,466	12,991	189	2,113,293	65,423

출처: 교육통계연보(문교통계연보), 해당 시기.

졸정제가 실시되었던 시기에 기관수는 크게 증가하지 않은 상태에서 1개 대학의 평균 입학자수는 1980~1988년 사이 약 1.5배까지 늘어났다. 이에 따라 늘어난 학생을 수용할 수 있는 강의실 및 제반의 시설, 교원 등이 포화상태에 이르면서 교육의 질을 담보할 객관적 여건은 이전에 비해 더욱 악화되었다. 이를테면, 전임교원 1인당 학생수는 1975년에 4년제 대학 22.4명, 전문대 27.2명이었는데, 1985년에 각각 36.6명, 38.6명으로 증가하였다.²⁾

1981년 졸정제가 시행되어 대학가의 반발과 혼란이 발생하고, 사회적 논란 및 강한 반대 여론에 봉착한 상황에서, 이듬 해 대교협이 창설된다. 신군부는 국가 주도의 정책개입에 대한 대학가의 반발감을 정치적으로 의식하여, 대학 측의 의견수렴 통로가 필요하다는 생각에서 대학 간 “자율적” 협의체 형식으로 대교협을 구상하였다. 다음은 대교협 창설 업무에 직접적으로 관여했던 당시 문교부 차관의 기록이다.

“대학교육의 발전을 위한 자율성의 보장과 실효성 확보책이 강구되어야 하며...(중략).. 대학행정의 전문화와 대학 간의 공동관심사에 대한 상호 협동 등 분위기 조성을 위하여 대학교육협의회의 설치가 필요하게 되었다...(중략)...공동협회는 발족과 동시에 과거 문교부에서 직접 주관하여 실시하던 대학교육의 질적 향상과 내실화를 위한 평사 사업인 대학운영 종합평가, 대학원운영 종합평가, 기초과학계대학 평가, 공학계대학 평가, 특성화공대 평가, 교수수업 평가방안 등의 연구를 실시 중에 있으며” (정태수, 1983: 129)

위 인용에 따르면, 대교협은 대학교육의 “자율성의 보장과 실효성 확보책이 강구” 될 필요가 있다는 취지에서 설립되었다. 대교협은 발족 당시부터 대학과 대학원의 종합평가, 학문분야 평가(기초과학계, 공학계 등) 등의 평가업무를 분장 받았다. 문교부는 ‘81년 대통령 연두보고를 통해 “대학교육개혁의 정착 및 질적 향상”을 위한 추진과제로서 학사제도 개선을 위해 대학평가를 강화하여 대학운영 종합평가와 학문영역별 평가를 실시하겠다는 방침을 세웠다(정태수 편, 1995: 314).

대교협은 출범 직후 정관 제4조 및 문교부의 위탁(1982. 5. 18)에 근거하여 문교부의 대학평가 계획을 수탁과제 형태로 위임받았다(정태수·조규향 편, 1991: 353). 이러한 과정에서 대교협에 의한 1주기 대학기관평가(1982~1986년) 업무가 시작되었다. 1주기 대학기관평가는 주로 “7.30 교육개혁 조치에 따른 고등교육정책 운영 현황 파악(졸업정원제 등)” (한국대학교육협의회·한국대학평가원, 2016: 26)을 목적으로 추진된 것으로서, 이후 2주기(1988-1992)에 정비된 평가인증제와는 평가의 목적, 내용, 평가방식 등 제 측면에서 그 성격이 다른 평가유형이었다.

2) 한국교육개발원(2003), 『통계로 본 고등교육』, 한국교육개발원, p.15.

나. 대학기관평가(대학평가인증)의 제도화(1984~1994)

: 대학의 자율과 책무성의 갈등

교육부(1998)는 「교육50년사」에 따르면, 1982년 대교협 출범에 따라 “형식적인 수준에서 대학 위주의 자율협의기구에 의한 평가체제를 갖추기 시작” (교육부, 1998: 505)하였다. 1983년 대학운영 종합평가와 대학원평가를 ‘기관평가’라는 명칭으로 개칭하고, 기관평가의 한 영역으로 재정경영평가를 새롭게 포함하여, 기관평가와 학문 영역별 평가를 이원화하여 대교협이 모두 주관하게 되었다.



[그림 III-3] 한국대학교육협의회의 대학평가 시행에 대한 주요 연혁

출처: 한국대학교육협의회·한국대학평가원(2016: 25)

1주기 대교협의 대학기관평가(1982~1986년)는 졸정제 후속조치로 이루어졌으나 큰 실효성을 거두지 못한 채 마무리되고, 2주기(1988~1992년) 평가가 이루어졌다. 2주기 대학평가의 경험은 평가목적, 내용, 평정방식 등의 측면에서 향후 2011년부터 재 정비된 대학기관평가인증의 원형이 되었다. 대교협은 문교부 위탁에 의해 1주기로 대학평가를 진행하는 과정에서 여러 가지 시행착오를 겪으면서 1984년 대학평가 기본계획에서 대학평가의 목적을 다음과 같이 5개항으로 제시하였다(강우철, 1984: 40).

- 대학별 자체분석연구의 정착
- 현지방문의 방법, 절차 및 내용의 체계화
- 평가결과의 활용방안
- 협의회주도 평가활동의 자체평가
- 대학의 업적평가인정제 정착을 위한 장기적 노력

“대학별 자체분석연구”가 강조되면서 대교협 평가는 이후 평가에 있어서 ‘대학의 주체적인 참여’ 및 ‘대학의 자율성 중시’를 평가의 기본원칙으로서 지속적으로 강구하였다. 1984년 한국대학교육협의회법(법률 제3727호, 1984.4.10., 제정)이 제정·공포됨에 따라 대교협에서 대학평가업무가 법정 사무로 정착됨으로써 대학평가의 제도적 틀이 마련되었다. 대교협은 전국 대학 총장을 참석 범위로 하여 1984년 12월에 “대학교육의 발전방안 모색을 위한 세미나”를 개최하였다. 당시 발표자

인 유인중 교수는 미국 등 외국의 “대학업적평정제도(대학평가인증)” 동향을 소개하면서 한국의 대학평가체제가 향후 “외부기관에 의한 자율적인 평가”(유인중, 1984: 4)를 지향할 필요가 있다고 강조하였다.

1987년 교육개혁심의회는 보고서를 통해 졸정제의 폐지를 제안하는 한편, 대학평가인정제도의 실시를 통해 대학교육의 질을 제고할 필요성을 제안하였다(교육개혁심의회a, 1987). 교육개혁심의회에 따르면, 대학평가인정은 “대학이 교육·연구·봉사 기능을 자율적으로 수행할 수 있는 능력이 있는지의 여부를 평가 인정하는 제도”이다(교육개혁심의회a, 1987: 135). 당시 제안된 대학평가인정의 운영방안의 주요 내용을 발췌하면 다음과 같다.

- 가) 대학평가의 제도화를 위하여 대학의 자율협회기구에 상설적인 대학평가위원회와 그 하부 기구로써 계열별 또는 전공영역별 분과위원회를 둔다.
- 나) 대학평가위원회는 전문성, 과학성, 공정성을 기하기 위하여 교육계 인사는 물론 각계를 대표하는 인사로 구성한다.
- 다) 국가단위의 대학평가와 대학자체평가를 연계시키기 위하여 개별 대학 단위에 자체평가위원회를 설치, 운영한다.(교육개혁심의회b, 1987: 446)

교육개혁심의회는 정책제안을 토대로, 졸정제 폐지와 더불어 기존의 대학기관평가를 대학평가인정제로 전환하자는 제안이 이루어져 평가인증제가 새롭게 정비되었다. 먼저 1992년부터 학문분야 평가인정제도가 시작되었다(1992년 물리·전자공학과, 1993년 화학·기계공학과, 1994년 생물학·화학공학계열 학과 등). 또한, 원래 계획상으로 1996년부터 실시하기로 한 대학기관인정평가도 1994년부터 대학종합평가인정제라는 명칭 하에 앞당겨 실시되었다.

다. 대학평가의 확대와 다양화 시기(1995~2007)

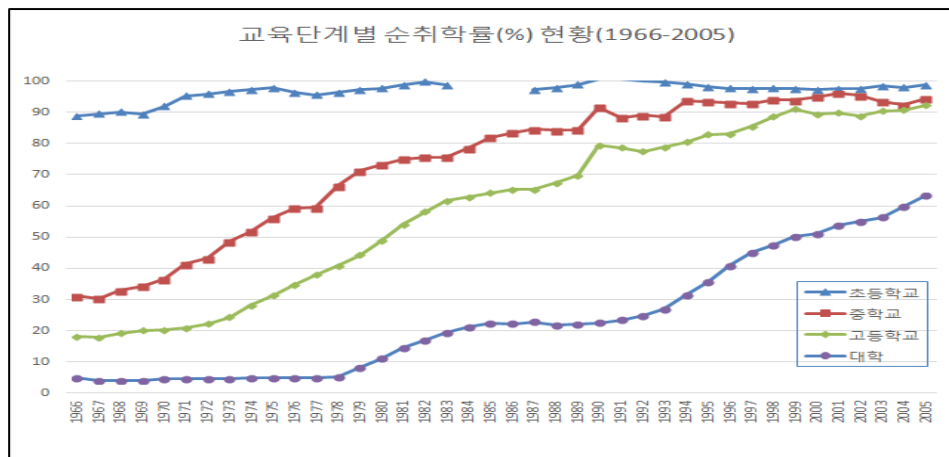
: 신자유주의 교육기조와 대학평가체제 정비

1990년대 중반에 대학진학률은 50%를 상회하기 시작하였다. 일련의 고등교육 확대 조치에 의해 1970년대 말까지 10% 미만이었던 고등교육 순취학률은 1982년 25.0%, 1987년 38.1%, 1992년 43.4%, 1997년 74.1% 등으로 급증하였다(남신동, 2009: 272). 1990년대 중반 한국 고등교육이 ‘만민 고등교육 보편화 시대’에 돌입하게 되면서, 고등교육 정책 기조도 큰 변화를 겪었다. 이전에는 고등교육 대중화를 위해 ‘개방성 확대와 수월성 추구’가 핵심 모토이었으나, 이제는 대학의 ‘기능별 특성화 및 다양성, 경쟁력 확보’가 핵심 기조로 부상하였다.

<표 III-4> 고등학교 졸업생들의 대학진학률 변화추이

년도	졸업자	진학자	진학률
1970	145,062	31,805	21.9%
1975	263,369	64,837	24.6%
1980	467,388	117,599	25.2%
1985	642,354	226,342	35.2%
1990	761,922	246,645	32.4%
1995	649,653	326,642	50.3%
2000	764,712	513,016	67.1%
2005	569,272	459,474	80.7%
2010	633,539	500,282	79.0%
2015	615,462	435,650	70.8%
2016	607,598	423,997	69.8%

출처: 문교부(교육부)·한국교육개발원(각년도), 교육통계연보(문교통계연보).



[그림 III-4] 각급학교 순취학률 변화 추이

출처: 문교부(교육인적자원부)·한국교육개발원(각년도), 문교통계연보 & 교육통계연보(1966~2005); 통계청(각년도), 추계인구(국가통계포털: <http://www.kosis.kr/>), 박환보(2008: 31) 재인용 참조.

비고: 1) 순취학률 = (해당연령에 속하는 재적 학생수 / 취학 적령 인구) × 100

2) 취학적령인구: 초등학교(만6~11세), 중학교(만12~14세), 고등학교(만15~17세), 고등교육기관(만18~21세)

문민정부는 1995년 ‘5.31 교육개혁’을 발표하면서, 신자유주의 정책기조에 의해 대학 기능의 다양화 및 대학 간 경쟁 강화를 위한 정책방침을 발표하였다. 이와 연계하여 1994년 이후 대학평가 유형이 확대되고 또한 다양해졌다. 1994년 이후 대학평가 발달사의 중요한 변화를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대학평가인증제의 제도적 정착이다. 5.31 교육개혁을 계기로 제도적으로 정착된 인증평가제는 1980년대 정책기조와 동일하게 고등교육기회 확대를 위한 보완책으로써 강구되었다. 1995년 5월 31일자 간행된 교육개혁위원회 제2차 대통령보고서는 “대학설립 인가제도부터 준칙주의로 전환”(대통령 자문 교육개혁위원회, 1995: 84)하는 한편, “대학평가와 연계하여 대학정원을 점진적으로 자율화하고 학사운영을 대학자율에 맡긴다”(전게서: 85)라는 방침을 밝혔다. 대학종합평가인증제

는 1주기(1994~2000)와 2주기(2001~2007)에 걸쳐 시행되었다. ‘대중평’의 평가항목은 교육, 연구, 사회봉사, 교수, 시설·설비, 재정·경영 등 6개 영역에서 걸쳐 실시됨으로써, 현행 대학기관평가인증의 기본 토대가 되었다.

둘째, 기존의 대교협의 평가인증(기관, 학문분야) 중심으로 발전해온 한국 고등교육 평가체제에서 재정지원사업 평가유형이 새롭게 등장하였다. 문민정부는 1992년 대학에 대한 재정지원을 대폭 확대하여, 1994년 500억원의 재원을 확보하는 한편, 기존의 일률적 배분방식과 달리 평가를 통한 차등 지원 방식 도입하였다(김화진, 1997: 13). 이러한 연장선상에서 교육개혁위원회는 “평가와 재정지원 경계 강화” 방침 수립하였다. “대학교육의 자율화를 추구하는 한편 대학평가를 강화하고, 그 결과에 따라 재정지원이 연계되도록 한다”(대통령 자문 교육개혁위원회, 1995: 86).

<표 III-5> 특수목적 지원사업 현황(1994년)

사업명	사업기간	사업비	지원대상 대학
공과대학 중점지원	84-98	2000억원	지방대학중 국립7, 사립1
우수대학원 중점지원	95-99	1000억원	5개교
국제전문인력 양성지원	96-00	1000억원	9개교
교육개혁 추진 우수대학	1996~	1997: 247억원	1997년: 40개교
지방대학 특성화지원	97-01	2000억원	10개교
대학원 연구중심 대학 및 우수지방 대학지원	99-05	1조 5000억원	-

출처: 김화진(1997: 13)

셋째, 전문대를 대상으로 하는 대학평가의 체제가 정비되었다. 1995년 전문대학협회의 설립 및 관련 법률로서 ‘한국전문대학교육협의회법(법률 제5070호, 1995. 12. 29., 제정)’이 제정됨에 따라, 전문대학협의회에 의해 전문대 부문의 대학평가 체제가 발전할 수 있는 기초가 마련되었다.

넷째, 1994년부터 중앙일보 등 ‘대학의 순위도’를 발표하는 언론사 평가의 등장함으로써, 수요자 지향의 대학평가체제도 새롭게 등장하였다. 중앙일보는 1994년 국내에서 언론기관으로서 최초로 “중앙일보 대학평가”를 시작으로 현재까지 매년 실시해오고 있다. 이후 조선일보에 의한 2009년 OS(Quacquarelli Symonds) 아시아 대학평가, 동아일보의 2013년 ‘기업관점의 대학 산학협력 평가’ 및 ‘청년드림 대학평가’ 등의 언론사 대학평가들이 등장하였다.

다섯째, 그동안 대학평가의 경험을 토대로 마침내 고등교육 평가에 대한 법률적 근거가 재정비되었다. 국민의 정부가 들어서면서 “대학교육의 질 향상 및 특성화를 유도하는 평가체제 구축”(대통령 자문 교육인적자원정책위원회, 2002: 361)에 대한 논의가 활성화되었다. 이에 따라 ‘합리적인 대학평가 시스템 구축’을 위한 평가

시스템 구축 및 국가적 지원, 대학평가의 내실화, 전문적이고 공정한 평가를 위해 대학평가 전문인력으로 평가단 구성 등이 거론되었다. 또한 ‘평가결과에 따른 재정지원 방식 개선’과 관련하여 대학특성화를 촉진하는 프로그램 중심 평가체제 구축, 평가결과에 따른 차등 재정지원의 강화 등이 강조되었다. 이러한 현안과 관련하여 2007년에 고등교육법 개정을 통한 “제11조 2(평가)” 조항이 신설되어, 현행 고등교육 평가체제의 법제적 근간이 마련되었다.

고등교육법 [시행 2008.4.18., 법률 제8638호, 2007.10.17., 일부개정] 제11조의2 (평가)

- ① 학교는 교육인적자원부령으로 정하는 바에 따라 해당기관의 교육·연구, 조직·운영, 시설·설비 등에 관한 사항을 스스로 점검·평가하여 그 결과를 공시하여야 한다.
- ② 교육인적자원부장관으로부터 인정받은 기관(이하 이 조에서 “인정기관”이라 한다)은 대학의 신청에 따라 대학운영의 전반과 교육과정(학부·학과·전공을 포함한다)의 운영을 평가 또는 인증할 수 있다.
- ③ 교육인적자원부장관은 관련 평가전문기관, 제10조에 따른 학교협의체, 학술진흥을 위한 기관이나 단체 등을 인정기관으로 지정할 수 있다.
- ④ 정부가 대학에 행정적·재정적 지원을 하고자 하는 경우에는 제2항에 따른 평가 또는 인증 결과를 활용할 수 있다.
- ⑤ 제2항의 평가 또는 인증, 제3항의 인정기관의 지정과 제4항의 평가 또는 인증 결과의 활용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2007.10.17.]

2007년 10월 고등교육법이 개정된 이후 다음 해 5월부터 ‘교육기관의 정보공개에 관한 특례법’ (시행 2008.5.26., 법률 제8492호, 2007.5.25., 제정)이 시행됨으로써 대학정보공시제도가 법제화 되었다. 그리고 고등교육법 제11조의 2에 근거하여 2008년에 ‘고등교육기관의 자체평가에 관한 규칙’도 마련되었다. 이에 따라 2008년부터 대학기관평가인증을 위해 고등교육법상의 고등교육 기관들은 격년마다 자체평가를 실시해오고 있다(한국대학교육협의회·한국대학평가원, 2016: 17-18).

라. 대학구조개혁 추진을 위한 대학평가의 강화 시기(2008 ~ 현재)

2007년 이후 고등교육법 법제화 과정을 거쳐 대학정보공시제와 연계한 자체평가(2008~), 대교협의 기관평가인증체제 정립(2011~), 민간의 전문기관 중심의 학문분야 평가 도입 등으로 평가주체는 기존의 국가주도에서 민간영역으로 전환되는 추세에 있었다. 그런 한편, 2010년대 이후 ‘대학구조개혁’이라는 사안이 발생하자, 고등교육 평가체제에서 국가의 개입과 권한이 강화되는 계기를 맞이하였다.

5.31 교육개혁의 산물로 대학설립준칙주의가 적용되자 곧 대학기관이 기하급수적

으로 증가하여, 2000년대에 들어서자 한국의 고등교육은 과잉공급 상황에 이르렀다. 또 한편, 한국사회는 저출산 고령화 사회로 전환됨에 따라 2018년에는 소위 ‘인구 절벽’ 시대가 닥쳐올 것이 전망되었다. 이러한 추세가 지속될 경우 극심한 입학정원 미달 사태가 발생하여 큰 사회적 혼란이 예상되었다. 또한, 한국 고등교육은 세계에서 가장 취학률이 높은 보편화 단계에 도달하였지만, 질적인 측면에서 볼 때 고등교육 보편화의 중요 특징인 개방성 및 다양성을 확보하지 못하고, 고용 및 산업 부문 수요에 맞춘 교육과정을 제공하지 못한다는 지적이 발생했다. 이에 대학구조개혁이 불가피하다는 인식 하에 국가는 사회 수요와 대학교육 간의 양적, 질적 매칭을 위한 대학구조개혁을 입안하여 추진하게 된다.

정부 주도형 대학구조개혁은 우선 국립대학 부문에서부터 시행되었다. 국민의 정부는 국립대학 통·폐합 구조정책(’05)을 통해 시행하였으나, 크게 실효성을 거두지 못하였다. 이후 MB 정부 들어서 국립대학 선진화 방안(’10.9~)이 추진되면서 서울대 법인화법 제정(’10.12), 교원 성과급적 연봉제 도입·시행(’11.1), 국립대학 학장 임명제 도입·시행(’11.2) 등의 조치가 이루어졌다. 사립대학에 대한 구조개혁 조치는 2010년부터 “정부재정지원 제한”, “경영부실 사립대학 구조조정” 등의 골자로 추진되었다.

대학구조개혁의 추진과 연계된 정부재정지원사업도 확대되어 정부 주도의 대학구조개혁 정책의 추진기제가 되었다. 2010년도 이후 고등교육부문의 재정지원사업도 지속적으로 확대되어, 2014년 현재 교육부 외에도 17개 정부 부처의 고등교육 부문의 일반지원사업은 총 4조 3천억의 정부재원이 투입되었다. 이중 교육부 사업재원은 약 46%를 차지한다.

<표 III-6> 정부부처 각 부처별 고등교육재정지원 현황(2014년)

(단위: 억 원, 건수)

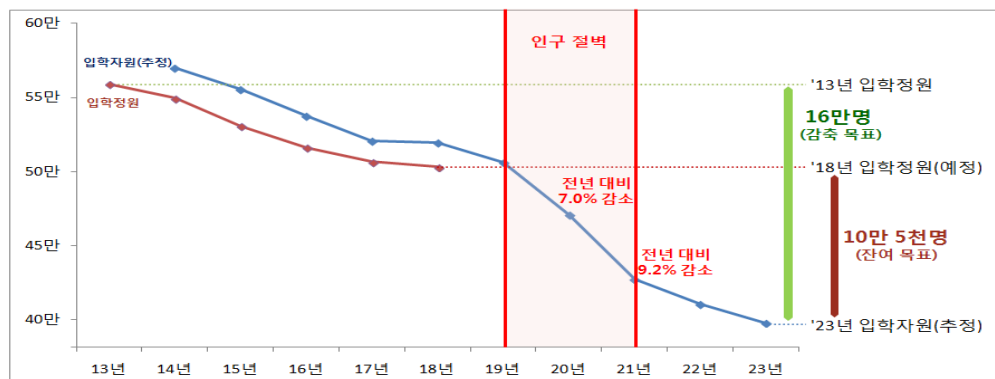
구분	일반지원사업		간접지원사업		합계	
	사업수	당해연도 지원액	사업수	당해연도 지원액	사업수	당해연도 지원액
교육부	71	19,962	16	6,254	87	26,216
17개 정부 부처	215	23,253	0	0	215	23,253
총계	286	43,215	16	6,254	302	49,469

출처: 고등교육 재정지원 정보시스템의 2014년도 수치를 재구성.

(<https://hiedupport.kfpp.or.kr/UNIVFSS/kr/main/stats/bizStatsGovern.do>, 2017. 6. 5.)

2015년부터 시행된 대학구조개혁평가는 대학구조개혁을 추진하기 위한 가장 강력한 정책수단이 되었다. 정부는 대학구조개혁 추진 기본계획(안)을 발표(2011. 7. 27)하고, 2015년에 1주기 대학구조개혁평가를 시행하였다. 대학구조개혁평가는 2018년

이후 인구절벽 시대를 맞이하여 고등교육의 수요-공급 간의 불균형 해소 및 지방대학 위기 탈출구 마련을 위한 취지로 시행되었다. 2023년에 이르면 입원정원 대비 신입생이 약 16만 명의 과부족이 발생할 것이 예상되었다. 특히 2013년 대학 미충원 인원의 96.0%가 지방대로 나타나면서, 국가는 수도권과 비수도권 간의 고등교육 기회의 균형 발전 및 교육의 질 확보를 위한 취지에서 1주기('15~'17) 대학구조개혁 평가 시행하였다. 그 결과 2016년에 2013년 대비 5만 578명의 정원이 감축되었다.



[그림 III-5] 인구감소에 따른 대학입학정원 대비 취학적령인구 감수 추세

출처: 교육부(2017a: 4)

대학구조개혁평가가 강도 높게 시행되면서 고등교육 평가체제 개선에 대한 요구가 더욱 증대하였다. 피평가 기관인 대학들은 최근 각종 재정지원사업평가의 증가, 2011년부터 시행된 대교협 기관평가인증 및 학문분야 프로그램 평가인증, 언론사 평가 등장, 2015년 1주기 대학구조개혁 평가 시행 등 여러 대학평가들에 대응해야 하는 “평가의 피로감”을 호소하고 있다. 또한 최근 정부재정지원사업 및 대학구조개혁평가의 목적이 지나치게 관 주도형으로 시행되고 있으며, 대학 교육의 실질적 질 개선에 기여할 필요가 있다는 비판 여론이 전개되고 있다. 이를 의식한 듯, 교육부는 2017년 3월에 ‘대학의 자율적 개선에 의한 구조개혁 추진’이라는 정책 방향을 표방하여 2주기 대학구조개혁 기본계획(안)을 발표하였다(교육부a, 2017).

3. 현행 고등교육 평가의 제 유형

이상과 같은 살펴본 내용을 토대로, 1980년대 이후 형성된 현행 고등교육 평가제도의 현황을 유형별로 요약해 보면 아래의 <표 III-7>과 같다.

<표 III-7> 국내 고등교육 평가 유형별 현황

평가목적	평가주체	평가 유형	평가명	평가대상					
				대상기관			평가영역		
				학부		대학 원	교육	연구	봉사
				일반 대	전문 대				
대학교육 질 보증	교육부 /대학협의회 (국가인정)	기관 평가 인증	*전신·대학종합평가(1982-2007)	○		○	○	○	
			대학기관평가인증(2011~ 현재) (한국대학평가원)	○			○		
			전문대학기관평가인증(2011~ 현재) (고등직업교육평가인증원)		○				
			학문분야평가(1992-2008)	○		○			
	학문분야별 학술단체 및 기관 (국가인정)	학문 분야 평가 인증	프 로 그 램 평가인증	의학교육평가인증 (한국의학교육평가원)	○		○	○	○
				간호교육평가인증 (한국간호교육평가원)	○	○	○	○	
				치의학교육평가인증 (한국치의학교육평가원)	○		○	○	
				한의학교육평가인증 (한국한의학교육평가원)	○		○	○	
				공학교육평가인증 (한국공학교육평가인증원)	○		○	○	○
				경영교육평가인증 (한국경영교육평가인증원)	○		○	○	
				건축교육평가인증 (한국건축학교육인증원)	○		○		
				무역교육평가인증 (한국무역학교육평가인증원)	○		○		
				교원양성기관평가인증 (한국교육개발원 교원양성기관평가센터)	○		○		
				산업계관점 대학평가(2008 ~ 현재)				○	○
자체진단 및 환류체계 마련	개발대학	대학자체평가	대학별 자체 수행 (2008 ~ 현재)	○	○	○	○	○	○
정부재정 및 정책 지원	정부기관 (대학협의회 및 공공 기관 사업위탁)	정부재정지원 사업 평가	대학 자율역량강화 (ACE+, 한국대학교육협의회)	○			○		
			대학 특성화 사업 (CK, 한국연구재단)	○			○		○
			WCU(한국연구재단)	○				○	
			BK21(한국연구재단)			○		○	
			산학협력 선도대학 육성사업 (LINC, 한국연구재단)	○	○		○		○
			산학연계교육 활성화 선도대학 사업 (PRIME, 한국연구재단)	○			○		○
			대학인문역량 강화사업 (CORE, 한국연구재단)	○			○	○	
			국립대학 혁신지원 사업(한국교육개발원) *	○					
			국립대만 대상						
고등교육구조 개혁	교육부	고등교육 구조 개혁평가	정부재정지원제한대학평가(교육부)	○	○		○		
			대학구조개혁평가(한국교육개발원)	○	○		○		○
수요자 정보제공	대학교협 (대학일타)	대학정보공시(2008-)		○	○	○	○	○	○
	언론사	대학순위도 평가	중앙일보 대학평가(중앙일보 교육개발연구소)	○			○	○	○
			조선일보 아시아 대학평가(조선일보/QS)	○			○	○	
			동아일보 청년드림 대학평가(동아일보 청년 드림센터)	○			○		○

출처: 박주호 외(2014: 30-33), 한국대학교육협의회·한국대학평가원(2016)의 내용을 재구성

평가주체 측면에서 최근의 대학평가는 정부주도형의 평가방식이 지배적이라고 할 수 있다. 언론사 평가를 제외하고는 모든 평가수행기관들은 고등교육법 근거를 토대로, 정부가 인정·지정 기관 및 단체에서 평가수행 업무를 위탁하여 수행하고 있다. 고등교육법 11조 2에 의해 평가주체로서 대학자체평가 방식을 첫째 항목으로 지정하고 있으나, 고등교육 평가는 교육부 인정 및 지정에 의한 기관(대교협, 전문대협) 및 민간단체에 의해 수행되거나 교육부 사업 위탁(대학구조개혁평가: KEDI 대학평가본부) 형식에 의해 추진되고 있다.

평가대상 측면에서 보면, 학부교육을 대상으로 한 교육기능의 측면이 평가영역의 주축을 이룬다. 프로그램 평가인증의 경우 대학원 교육과정이 평가대상으로 포함되지만, 대학기관을 대상으로 한 기관평가인증, 정부재정지원사업, 대학구조개혁평가의 경우 대부분 학부교육의 질 관리 측면과 관련하여 교육 및 봉사(산학협력) 기능에 평가의 주안점을 두고 있다.

위와 같은 기본 현황을 참고해 보면, 현재 우리나라 고등교육 평가의 경향성을 대표하는 주요 평가유형은 평가인증(기관평가인증, 프로그램 평가인증)과 정부재정지원사업 평가(교육부/타 부처 등), 대학구조개혁평가 등이라고 할 수 있다. 최근 정부재정지원사업 평가(CK, SCK, LINC, BK21+, PRIME, ACE 등) 및 대학구조개혁평가의 도입 및 등장으로 고등교육 평가체제에서 정부주도형 대학평가의 비중이 높아진 것으로 인식되고 있다.

4. 고등교육 평가체제 개선의 지속된 논란

본 절에서는 고등교육 평가체제라는 총체적 관점에서 1980년대 이후 대학평가와 관련된 문헌을 분석하여 현 단계 고등교육 평가가 정착되기까지 지속적으로 제기된 쟁점 및 주요 현안과제를 파악하고자 한다.

가. 2000년 이전의 주요 쟁점과 현안

2000년대 이전까지 고등교육 평가체제의 개선에 대한 논의들은 주로 대교협의 연구보고서 및 대교협 기관지 『대학교육』을 중심으로 전개돼 왔다. 대교협은 1984년 “대학평가의 발전방향 모색을 위한 세미나” 자리에서 향후 대학기관평가의 발전방향을 위해 중요 쟁점에 대해 다음과 같이 논의하였다.

- 최소한의 기준 대 수월성을 위한 기준
- 객관적 기준 대 주관적 기준
- 평가과정 대 결과 효과의 결과 측정(유인중, 1984: 9)

원론적인 수준의 논의였지만, 위의 세 가지 쟁점은 1) 대학평가의 목적을 최소기준에 의한 인정에 둘 것이냐 아니면 교육의 수월성 제고에 둘 것인가, 2) 정량평가와 정성평가의 비중을 어떻게 고려할 것인가, 3) 평가결과를 통해 무엇을 측정하고 산출할 것인가 등으로 대학평가의 핵심적인 쟁점에 해당되는 것이었다.

당시 자리에서 또 다른 발표자는 대교협의 83~84년의 대학평가의 경험을 되새기며 대학평가의 효용 문제와 관련하여 다음의 논제를 제시하였다.

- 대학평가는 해서 무엇 하는가?
- 대학의 자율성 회복에 촉진제가 될 수 있는가?
- 평가의 척도를 만드는 작업(연구)이 선행되지 않아 자료수집이나 비교에 끝나는 것을 그대로 둘 것인가?
- 대학평가를 바르게 할 수 있는 사람은 어떤 사람들인가?(강우철, 1984: 40-43)

위의 쟁점의 대안에 대해 강우철(1984)은 종합평가의 지속, 개별대학의 자체평가팀 운영, 특수평가집단, 전문분야별 평가팀 운영, 지역별 평가집단, 자의에 의한 독립평가집단³⁾ 형성 등을 제안하였다(강우철, 1984: 49-52).

이후 대교협을 매개로 대학평가인증제도(학문분야인증, 기관인증)가 제도적으로 정착되는 과정에서 위와 같은 1980년대 초반의 논란이 지속되는 한편, 무엇을 어떻게 평가할 것이고, 그 결과를 어떻게 활용할 것인지에 대한 보다 실천적, 구체적 쟁점들이 부상하였다. 어윤배(1987)는 대학평가의 목적과 관련하여 “대학평가사업의 실효를 거두기 위해서는 평가의 대상 범위를 축소하여 그 평가의 결과를 평가대상 교들이 자체 노력으로 수용할 수 있게 하는 것이 필요하다” (어윤배, 1987: 43)고 주장하였다. 권기욱(1989)은 학문분야 평가를 위한 평가준거를 개발함에 있어서 기존의 학문분야 평가의 경우 학문영역이라는 체제에 투입된 요소들에 치중한 나머지 “이들 요소들이 어떻게 활용되고, 어느 정도 효율적이었는지에 관련된 체제의 과정 영역과 성취된 목표에 관련된 산출 영역에 대한 평가가 경시되고” (권기욱, 1989: 7) 있다고 지적하였다.

1992년 이후 대학종합평가인증제가 도입되면서, 대학평가의 중요성이 강조되는 한편 여전히 해결되지 않은 개선과제들에 대한 논의가 지속적으로 제기되었다. 대교협 회장은 1993년 하계 총장세미나 자리에서 1990년대 대학교육의 팽창과 질 관리 문제에 대해 다음과 같이 언급하였다.

“일부대학의 비리와 부조리, 그리고 일부 학생들의 만성적인 학원 소요 등으로 대학에 대한 기대와 구성, 권위, 그리고 사회적 신뢰를 손상시키게 된 점을 매우 유감스럽게 생각하지 아니할 수 없습니다” (한국대학교육협의회, 1993: iii)

3) 당시 발표내용에 따르면 “독립평가집단교”는 현재 1970년대 실험대학 혹은 자율개선대학 등과 같이 대학제도 발전을 위해 자발적으로 제도개선을 시도하고 그 성과를 평가하는 대학을 의미한다.

당시에도 대학평가의 목적은 고등교육의 대중화에 따른 대학교육 질 관리(학원 안정화)라는 기존 프레임에서 크게 벗어나지 못했지만, 고등교육 평가체제의 발전을 위한 논의는 이전에 비해 한층 심화되었다. 당일 세미나에서 1994년 기관인증평가 시행을 앞두고 발주된 관련 정책연구의 책임자는 평가기준의 설정과 방향에 대해 다음과 같은 의제를 제기하였다.

- 대학의 학사과정과 대학원의 평가기준을 통합하여 작성할 것인가 분리하여 작성할 것인가?
- 국립대학과 사립대학의 평가기준이 달라야 하는가 또는 만일 달라야 한다면 무엇이 얼마나 달라야 하는가
- 평가항목으로 설정된 “교육, 연구, 사회봉사, 시설, 경영 재정 및 대학원”은 적절한가
- 평가항목을 교수대 학생비, 시설확보율 등과 같이 소수의 핵심적이고 계량적인 것으로 할 것인지, 정성적인 항목들은 상당수 포함시켜 100개 정도로 할 것인지 (이상주 외, 1993: 76-77).

대교협의 총장 세미나에서 평가활동과 관련된 실천적인 주제들이 논의되었지만, 이후평가인정의 목적, 평가인정의 주체, 대학평가대상의 유형, 평가의 내용과 기준, 평가결과의 처리 등에 대한 방침이 불분명하다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 당시 논의된 대학평가인증의 효용성 문제는 최근에 이르기까지 “무늬만 인증”(오환섭, 2016: 46)이라는 지적과 함께, 평가결과의 활용성 증진에 대한 개선 요구로 이어지고 있다.

대학종합평가인증제의 성립과 시행에 이르기까지 대학평가의 역사가 짧은 탓에, 1990년대 중후반에 이르러서도 대학평가체제 개선과 관련하여 여러 가지 논란과 개선과제들은 해소되지 않고 반복적으로 제기되었다. 교육부는 『교육 50년사』를 당시 대학평가의 문제점을 다음과 같이 진단하였다(교육부, 1998: 507).

- 평가의 신뢰도와 평가 항목의 타당도
- 경쟁논리에 의한 대학 간 부익부 빈익부 현상
- 대학 간 경쟁에서 나타나는 배타성이나 폐쇄성으로 불필요한 갈등 발생
- 형식논리에 빠져 대학의 특성적 발전과 개인의 다원성을 제약할 우려

1주기 대학종합평가인증제가 시행되었지만 여전히 대학평가의 개선과제는 극복되지 못했다. 맹광호(1997)는 평가의 독립성, 전문성 문제와 관련하여 대학평가인증제가 대학의 자율적 참여를 표방하지만 “대학평가인정위원회에 교육부 차관이 당연직으로 참여하는 등 대교협의 대학평가는 사실상 교육부가 파트너 관계를 유지”(맹광

호, 1997: 24)하고 있다고 지적하였다. 이현청(1997)는 향후 한국의 대학평가가 질적으로 도약하기 위해서는 다음의 과제들이 개선될 필요가 있다는 점을 제시하였다.

- 대학종합평가와 장단기 발전계획의 연계
- 대학종합평가 결과의 전략적 활용방안
- 상설 대학평가 기구의 설치 여부
- 자체 평가팀의 개발 및 효율적 활용 방안
- 평가 이후의 중간평가와 사후 평가 체제의 도입 여부(이현청, 1997: 17)

2000년대를 넘어서 대학평가가 다양해지면서 한국 고등교육 평가체제 전반의 재정비를 위한 논의들이 부상하게 되었다. 정재국(2003)은 기존의 대교협 평가인정체제와 정부재정지원사업 평가의 문제점 및 개선과제에 대해 다음과 같이 제시하였다(정재국, 2003: 88).

<표 III-8> 대교협 평가인정체제와 정부재정지원사업 평가의 문제점 및 개선과제

○ 대교협 평가인정체제	평가척도의 다양화 및 피평가 대학의 특수성 문제 정량적 평가척도의 조정 및 상대평가와 절대평가 문제 평가결과의 공개 범위 및 활용에 관련된 문제 평가주기 및 사무관리와 관련된 문제 평가기관 및 평가인력의 관련된 문제 대학평가인정제에 대한 이해 및 신뢰성에 관한 문제
○ 정부의 대학재정지원평가	재정지원사업의 목적에 부합하는 평가방향 수립 및 대학의 특수성에 관련된 문제 평가전문기구 및 평가위원의 전문화와 관련된 문제 평가내용(교육부의 정책유도 지표, 대학특성화에 부합하는 평가지표, 정량적 평가지표의 등급화, 대응투자 등)와 관련된 문제 평가방법(재정지원의 집중화, 사업별 평가일정의 조정, 현지방문평가의 효율화)

출처: 정재국(2003: 88).

나. 2000년대 이후 주요 쟁점과 현안

기존의 대학평가체제를 전반적으로 재정비하기 위한 논의는 2005년을 전후로 하여 집중적으로 촉발되었다. 그 배경은 다음의 두 가지이다. 국민의 정부 이후 국립 대학 구조조정 방안을 시작으로 한 대학구조개혁 정책이 추진되면서 대학평가체제를 재정비하기 위한 논의가 본격적으로 이루어졌다. 또한, 대학평가 유형의 다양화 및 급증에 따른 평가유형 간의 차별화 및 연계성화의 과제가 요청되었다. 1990년대 중반까지 대학평가를 수행하는 기관은 한국대학교육협의회가 유일하였으나, 언론사(중앙일보)의 등장과 더불어 학문분야 관련 대학평가의 등장하고 정부의 각종 대학 재정지원사업에 따른 평가도 급증하였다.

당시 한 논자는 “우리나라도 현재 25개에 이르는 온갖 평가가 시행되고 있고, 이 때문에 대학들은 평가증후군에 빠져 있다” (이현청, 2006: 83)고 지적한 바 있다. 정용덕 외(2004)는 기존의 대학평가는 그 다양한 이름과 방식에도 불구하고 그 효과성과 적절성에 있어서 많은 문제점을 안고 있다고 지적하였다(정용덕 외, 2004: 2).

“여러 평가제도간의 평가대상, 평가목표 등이 혼재되어 있어서 평가지표가 중복적이고, 목표도 뚜렷하지 않다. 이 때문에 명시되는 평가목표는 모든 것을 함축하고 있지만, 명확한 방향성을 제시하지 못하고 있으며, 이로 인해 각각의 평가체제별 평가지표들은 같은 내용을 다른 식으로 평가하고 있어, 피평가자의 평가준비에 따른 시간, 행정적 부담 및 자원의 낭비를 초래하고 있다” (정용덕 외, 2004: 96)

김신복 외(2005)은 당시 대학평가 기능의 문제점과 관련하여, ① 다양한 평가 간 연계성 부족(평가기관 간의 연계 부족 및 평가 유형간의 중복, 전문대·대학원·전문대학원 등의 평가 소외), ② 평가결과의 공개 및 활용도의 미약, ③ 체계적인 질 관리의 부재, ④ UNESCO/OECD 고등교육 질 보장 정책 등 국제 기준에 의한 평가의 부재, ⑤ 평가기관의 전문성 부족, ⑥ 평가방식 및 항목의 적합성 미흡(평가기준 및 지표가 대학별, 학문분야별 특성의 미반영) 등을 지적하였다(김신복 외 2005: 30-31).

당시 논의에서 집중적으로 거론되었던 정책적 대안 중의 하나는 고등교육 평가의 거버넌스 체제 구축과 관련해서 ‘고등교육평가원’과 같은 대학평가 전담기구를 별도로 신설하는 문제였다. “고등교육 평가기구는 사회적 공신력을 확보하는 것이 필수적이기 때문에 대부분의 나라에서 정부와 대학으로부터 독립적이며 국제적 수준의 전문성을 확보할 수 있는 조직 대안” (김신복 외 2005: 152)이라는 것이다. 한유경 외(2010)는 정부재정지원사업 평가의 문제점과 관련하여 정책취지와 상반되는 대학특성화의 저해, 다양한 재정지원사업 평가 간의 중복성 등의 부작용이 있는데 이를 해소하기 위해서는 대학평가체제를 총괄 지휘·조정하는 제도적 장치의 마련이 필요하다고 주장하였다(한유경 외, 2010: 136).

박주호 외(2014)는 현 단계 우리나라 고등교육 평가체제가 평가의 관점 측면에서 시장주의적 관점의 평가에 치우친 경향을 보이며 평가 내용·방법 측면에서 투입·산출 위주의 획일적인 양적 평가에 경도되었다고 진단하였다. 또한, 그는 평가 결과의 활용 측면에서 현재의 대학평가가 대학에 유의미한 정보제공 및 선순환적 활용에는 미흡하다고 지적하였다. 그리고 여전히 평가자원과 관련하여 평가위원 및 평가전담 인력기구(인력)의 전문성과 독립성이 확보되지 못하여 개선이 필요하다고 보았다. 아래의 내용은 박주호 외(2014)에서 진단된 정부주도형 대학평가의 주요 문제점을 요약한 것이다.

- 정부재정지원사업 평가
 - 정량지표 중심(단기적 성과 위주, 정성적 개선노력 미반영, 교육·연구 질적 변화 유도에 한계)
 - 대학특성화에 역행(평가지표 충족에 집중하면서 특성화 관련 투자 및 운영이 제한, 포물러 방식에 의한 대학 획일화 심화)
 - 중복·집중 지원
 - 평가지표에 대한 합의 부족, 수용성 낮음
 - 상반된 평가결과로 평가의 신뢰성 훼손
- 정부재정지원제한대학 평가의 문제점
 - 상대평가 방식(대학구조조정의 절대적 기준 미제시, 상대평가 후 하위 15% 선별)
 - 대학의 책무성과 교육의 질 반영 한계(개선노력 미반영, 단기성과 및 정책순응 지표)
 - 자율화 및 특성화 유도에 한계(정책목표에 따라 선정지표 변경)
 - 가중치 설정의 타당성 부족(개별 대학 특징 미반영, 가중치가 높은 지표에서 불이익을 받은 경 발생)

2005년 전후로 지속돼온 대학평가체제 개선사항을 요약하면, 다양한 평가유형 간 연계성 부족(분산성), 중복평가에 따른 평가부담의 과중, 평가결과에 대한 공신성(수행기관의 전문성), 각 평가별 상치된 평가결과, 평가결과 공개 및 활용도 미약, 평가 방식 및 운영상의 문제(평가지표의 타당도 및 신뢰도 훼손) 등이라고 할 수 있다.

2010년대 이후 대학구조개혁 추진에 따른 ‘구조개혁평가’가 시행되면서 고등교육평가체제에의 개선문제는 한층 더 복잡한 사안이 되었다. “구조개혁평가와 기관인증평가의 경우 유사한 내용을” (오환섭, 2016: 43) 평가하고 있다는 지적과 함께 두 평가유형간의 연계화 및 중복성 방지를 위한 대안을 모색해야 한다는 논의들이 등장함으로써, 현 단계 고등교육 평가체제를 전반적으로 재구조화할 필요성이 한층 강조되고 있다.

IV. 나오며

현 단계에 한국 고등교육 평가체제의 둘러싼 각종 쟁점과 현안과제는 최근에 대두된 것도 아니며, 비단 고등교육 평가 영역만의 문제도 아니다. 고등교육 평가제도 개선과 관련하여 고등교육 평가의 목적, 평가 내용 및 방법의 타당성, 평가결과의 정책적 효용의 문제는 지속적으로 제기되어 왔다. “중핵적 가치의 혼란” (이종재, 1999), “인정의 의미 불분명” (김광웅, 1994; 윤정일, 1996; 김부찬, 2004), 신뢰롭고 객관적인 평가를 위한 “평가체제의 거버넌스 구축 및 전담기구 설치” (정용덕 외, 2004, 김신복, 2005, 박주호 외, 2014) 등은 1980년대 대학평가체제가 등장한 이후부터 현재에 이르기까지 지속적으로 제기돼 왔다.

그러한 평가제도상의 논란은 1980년대 이후 한국 고등교육의 급격한 팽창에 따른 여파로 발생한 고등교육 체제 전반의 개혁의 과제와 맞물린 것이다. 1970년대 말까지 취학률 15% 미만인 엘리트 단계였는데, 1980년대 대중화 단계에 진입하고 약 15년 만에 취학률 50%가 넘는 보편화 단계에 도달하였다. 급격한 고등교육 팽창에 따른 고등교육 체제 개편 및 제도 개선이 차분하게 진행되지 못한 채, 1982년 대교협의 대학기관평가를 시작으로 한국 고등교육 평가체제가 형성되기 시작하였다. 초기 고등교육 평가의 제도적 발달과정은 대학기관인증 평가체제의 정립 과정이었는데, 1990년대 중반을 경유하며 한국 고등교육이 ‘만민 고등교육 보편화 시대’ (김기석, 2008)로 진입하자 고등교육 제도 운영에서 대학평가가 양적, 질적으로 훨씬 큰 비중을 차지하기 시작하였다. 이러한 고등교육 팽창 및 질적 변화 단계에서 1980년대 이후 고등교육 평가가 중요한 정책 이슈로 부상하고, 제도적으로 발달하게 되었다.

2010년을 전후로 고등교육 평가체제는 더욱 큰 변화를 맞이하였다. 2008년 대학정보공시제의 도입과 함께 자체평가가 강화되었고, 정부가 인정한 평가인증기관에 의한 평가인증이 추진되었다. 이와 함께 정부의 고등교육에 대한 재정지원이 확대되면서 재정지원제한대학 평가, 재정지원을 위한 선정평가(연차평가, 중간평가, 성과평가 등) 등이 시행되었다. 종래의 대학종합평가체제가 2011년에 대학기관평가인증제로 새롭게 정비되었다. 언론사 중심의 대학순위 평가도 국내외적으로 다양해졌다. 2010년대에 한국 사회는 급격한 인구감소 및 고령화 사회를 대비하여 대학 입학정원이 미달하는 사태가 예견되는 이른바 ‘인구절벽’ 시대를 맞이하여, 대학구조개혁을 위한 새로운 평가체제도 새롭게 등장하였다.

한편, 새로운 대학평가체제가 등장할 때마다 늘 “대학의 자율적 개선”이라는 모토가 강조되었지만, 대학의 자율성과 사회적 책무성 간의 접점이 어디에 있는지에 대한 공론화는 아직 적극 이루어지지 않았다. 이러한 상황에서 한국 고등교육 평가체제의 제도적 형성과정에서 국가와 대학 간의 역할과 관계, 평가 주체 등에 대한 논란이 지속되고 있다. 그러나 이는 주로 평가 실행의 측면에 국한된 것이다. 보다 근본적인 쟁점은 현 단계 고등교육 발전 상황을 염두에 둘 때 향후 대학평가의 목적과 효용의 문제에 대한 사회적 합의를 어떤 기준 및 절차에 기초하여 구성해갈 것인지에 있다.

마지막으로, 고등교육 평가체제의 발달사에 한 가지 지적할 점은 고등교육 팽창에 따른 질 관리 정책수단으로서 대학평가의 중요성이 여타 정책수단에 비해 지나치게 강조되거나 집중된 측면이 존재한다는 점이다. 국가적 차원에서 고등교육 부문에 대한 중장기 정책 비전 및 공공투자 계획이 불명확하거나 부재한 채, 대학평가라는 특정 정책수단 만으로 대학교육의 질 제고 및 대학의 사회적 책무성 강화 등에 대한 정책적 실효를 거둘 수 없다. 향후 고등교육 평가체제의 재구조화를 위해서는 국가적 차원에서 고등교육의 경쟁력 및 질 제고를 위한 중장기 발전 전망 하에 여타의 정책수단과 연관 속에서 고등교육 평가의 역할과 기능, 그 정책적 효용에 대해 총체적인 시각에서 조망하고 전망할 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

□ 국내 문헌

- 강무섭(1986). 고등교육의 발전과 과제. 교육개혁심의회. **대학교육의 개혁, 제4차 교육개혁심의회 교원세미나 보고서**, 3-35.
- 강우철(1984). 현행 대학평가 제도의 문제점과 개선방안. 한국대학교육협의회. **대학평가의 발전방향 모색을 위한 세미나**, 37-53.
- 고등직업교육평가인증원(2017a). **고등직업교육평가인증원 규정집**. 2017.2.8.개정본.
- _____ (2017b). **2017년도 전문대학 기관평가인증제 편람**.
- 고재원 · 이덕무 · 이강옥(1980). 실험대학교육의 내실화 연구. 조선대학교 교육연구소, **교육연구 3**, 25-54.
- 교육부(1998). **교육 50년사: 1948-1998**. 교육부.
- 교육부(2017). **2주기 대학 구조개혁 기본계획 발표**. 교육부 보도자료. 2017. 3.9.
- 교육개혁심의회(1987a). **10대 교육개혁, 최종보고서 1. 교육개혁심의회**.
- _____ (1987b). **교육개혁종합구상, 최종보고서 2. 교육개혁심의회**.
- 권기욱(1989). **대학 학문영역 평가를 위한 평가준거 개발 연구**. 한국대학교육협의회.
- _____ (1990). 대학평가사업의 종합적 분석 연구. **연구보고 89-17-14**, 155-159.
- _____ (1992). **대학평가론**. 성원사.
- 김경희(2006). 대학의 국제적 위상을 높이기 위해 고등교육평가원 설립이 필요하다. **대학교육. 143**. 5-10.
- 김광웅(1994). **대학종합평가인정제의 가능성과 한계**. 한국교육학회 춘계학술대회 자료집.
- 김기석(1996). **한국교육 100년-학제 및 인구통계학적 변천**. 서울대학교 한국교육사고.
- _____ (1999). **교육역사사학회 연구**. 교육과학사.
- 김난수(1984). 대학평가의 발전과 의의, **대학교육, 25**, 8-14.
- _____ (1987). **한국 고등교육개혁의 방향 모색**. 문교부.
- 김병주(1997). 대학평가의 현황과 정착방향. **대구효성가톨릭대 교육연구논집, 5**, 223-245.
- 김부찬(2004). 대학종합평가와 대학발전: 성과와 과제에 대한 토론, **제16회 대학교육 정책 포럼 자료집**. 서울:한국대학교육협의회.
- 김순남 외(2004). **대학평가의 메타평가 연구**. 한국교육개발원 CR2004-45.
- 김신복 · 주철안 · 김환식 · 이근주 · 진재완(2005). **고등교육 평가전담기구 설립방안 연구**. 교육인적자원부.
- 김종철(1979). **한국고등교육연구**. 배영사.
- 김화진(1997). 대학에 국가의 재정지원과 배분의 정책방향, **대학교육, 97**, 10-21.
- 남신동(2009). **한국 개방형 대학의 형성에 관한 연구**. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- _____ (2016). 대학졸업정원제도의 구상과 폐지과정. 류방란 (편). **한국교육정책의 회고와 전망: 구술사적 접근 시도**. 한국교육개발원, 193-237.

- 대통령 자문 교육개혁위원회(1995). **세계화·정보화 시대를 주관하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안, 제2차 대통령보고서**(1995. 5. 31.). 대통령 자문 교육개혁위원회.
- 대통령 자문 교육인적자원정책위원회(2002). **21세기 지식강국을 주도할 국가인적자원개발 정책보고서(3), 대통령보고서**(2002. 11. 14.). 교육인적자원정책위원회.
- 문교부(교육인적자원부/교육부) · 한국교육개발원(각년도). **문교통계연보(교육통계연보)** : 1996~2016.
- 맹광호(1997). 대학평가와 평가주체. **대학교육**, 87, 18-24.
- 박대립(2008). **대학평가체제의 국제비교연구**. 고려대학교 석사학위논문.
- 박종렬 · 배호순 · 이영호(2009). 대학평가 이론과 실제. **대학행정총서**, 5, 학지사.
- 박종배(2005). 중국 대학평가의 동향과 전망. **대학교육**, 133, 35-47.
- 박주호 · 오승은 · 김승용 · 유기웅 · 엄태석 · 이영학 · 정동욱 · 허택(2014). 대학경쟁력 강화를 위한 평가체제 개선방안 연구. **교육부 정책연구**.
- 박진형(2013). 대학평가정책 변화과정에 대한 신제도주의 분석. **교육연구논총**, 34(2), 79-102.
- _____(2014). **대학평가정책의 변화와 지속에 대한 제도적 분석**. 서울대학교 박사학위논문.
- 박환보(2008). **한국 고등교육 보편화 현상 분석**. 서울대학교 석사학위논문.
- 반상진(2016). 대학재정지원사업과 대학구조개혁의 쟁점과 개편 논의, **대학교육**, 194, 48-64.
- 서영인(2010). **고등교육 평가체제 선진화 방안**. 한국교육개발원 현안보고 OR 2010-01.
- 신재철(2006). 고등교육평가원 신설, 꼭 필요한가, **대학교육**, 143, 11-18.
- 신현석(2004). 대학구조조정의 정치학: 역사적 분석을 통한 신제도주의적 특성탐색을 중심으로. **교육정치학연구**, 11, 90-120.
- 어윤배(1987). 대학교육제도의 정착화 문제, **대학교육**, 25, 41-47.
- 오성철 · 강일국 · 박환보 · 김영화 · 장상수 · 황병주 · 이윤미(2015). **대한민국 교육 70년**. 대한민국 역사박물관.
- 오환섭(2016). 대학구조개혁과 기관인증평가의 중복성 검토, **대학교육**, 194, 34-47.
- 유현숙(2009a). **고등교육 경쟁력 제고를 위한 대학 구조조정 방안 연구**. 한국교육개발원 현안보고 OR 2016-01.
- _____(2009b). **대학공시제를 활용한 대학평가 모델 개발 및 평가연구**. 한국교육개발원 연구보고 RR 2009-16.
- 윤정일(1996). **한국 교육정책의 탐구**. 서울:교육과학사.
- 윤치동(1981). **우리나라 실험대학에 대한 연구**. 건국대학교 석사학위논문.
- 이상연(2007). “대학설립 준칙제도가 고등교육에 미친 영향,” **경기대학교 대학원 논문집**, 37권, pp.263-290.
- _____(2012). **대학 구조개혁의 전개과정과 인식의 차이에 관한 연구**. 경기대학교 박사학위논문.

- 이상주 · 맹광호 · 박종렬 · 서정현 · 이재창 · 이화국 · 주삼환 · 권기욱(1993). **대학종합평가 인정제 시행방안 연구**. 한국대학교육협의회.
- 이종재(1999). 제2주기 대학종합평가의 방향과 과제. 한국대학교육협의회. **21세기 대학평가의 방향과 과제**.
- 이종재 · 박종열 · 강승규 · 허철수(1979). **교육발전의 전망과 과제(1978-1991)**. 한국교육개발원.
- 이현청(1997). 대학평가의 의미와 배경. **대학교육**, 87, 10-17.
- _____(2006). **대학평가론**. 문음사.
- 이화원(1993). 대학평가인정제의 정착과 방향과 과제, **대학교육**, 64, 67-73.
- 장아름(2015). 대학 구조개혁 정책의 변동과정 분석 - 역사적 신제도주의의 제도변화 관점 적용을 중심으로. **교육정치학연구**, 22(4), 109-140.
- 정용덕 · 이승중 · 최운실 · 한국행정학회(2004). **글로벌 시대 교육의 국제경쟁력 강화를 위한 대학평가체제 개혁방안 연구**. 한국행정학회.
- _____(2005). 대학평가의 현황 문제점 개선 방안. **OECD고등교육 주제검토 사업을 위한 정책토론회**, 연구자료 RM 2005-8, 한국교육개발원.
- 정재국(2003). 대학평가와 발전방향, **대학교육**, 123, 85-89.
- 정태수(1995). **대한민국 국가교육계획(1969~1995)**. 서울: 예지각.
- 정태수 · 조규향(1991). (한국)교육정책개발사:1975~1984. 서울: 예지각.
- 정희천(1987). 한국대학평가의 변천과정과 발전방향. **서울대학교 행정대학원 정책 논총**, 2, 158-168.
- 최권식(2013). **대학 자체평가제도에 대한 평가와 제도적 개선에 관한 연구**. 충북대학교 석사학위논문.
- 한국교육개발원(2016). **2015년 대학구조개혁평가 운영 사업 결과보고서**. 기술보고 TR 2016-27.
- 한국대학교육협의회 · 한국대학평가원(2016). **2016 대학평가총람**.
- 한국대학평가원(2017). **대학 기관평가인증 편람**. ER 2017-1-2993.
- 한유경 · 남수경 · 배상훈 · 이영 · 김철중(2010). **대학교육의 질 제고를 위한 대학평가 연계발전 방안 연구**. 교육과학기술부.
- 홍성훈(1996). 한국 대학평가 발달과정에 관한 연구. **국제여성연구소 연구논총**, 6(1), 75-101.
- 황종일(2008). **중국 대학평가에 관한 연구**. 석사학위논문. 부산대학교 대학원.

□ 국외 문헌

- James, J. D. (2000). *A University for the 21st Century*, 이철우 · 이규태 · 양인역(2006). 미국대학 총장의 고뇌, 대학혁명. 성균관대학교출판부.

Mayor · John R · Swartz · Willis G. (1965). *Accreditation in teacher education : its influence on higher education*. Washington : National commission on accrediting.

□ 참고 사이트

고등교육 재정지원 정보시스템

<https://hiedupport.kfpp.or.kr/UNIVFSS/kr/main/stats/bizStatsGovern.do>, 2017. 6. 5.

고등직업교육평가인증원 <http://www.kave.or.kr/>, 2017. 6. 14.

국가법령정보시스템 <http://www.law.go.kr/>, 2017. 10. 2., 2017. 10. 3., 2017. 10. 16.

대학알리미 <http://www.academyinfo.go.kr/>, 2017. 10. 16.

한국전문대학교육협의회

<http://www.kcce.or.kr/web/majorBusiness/webAppraisalAuth.do>, 2017. 6. 14.

한국대학교육협의회 <https://www.kcue.or.kr/>, 2017. 6. 14.

주제발제 2

실태조사로 살펴본 한국 고등교육 평가의 개선과제

황 지 원 (부천대학교)

한국의 고등교육 평가체제는 평가의 성격과 목적, 성과와 한계, 필요성 및 부담 증대, 결과 활용 확대 등을 두고 다양한 문제제기에 직면해 있다. 이처럼 복잡한 문제를 개선하기 위해서는 다양한 평가 관련자들의 이야기를 종합적으로 청취하고 이들의 의견으로부터 개선 방안을 도출해 내는 집단적 지혜가 절실히 필요하다고 할 수 있다. 이에 본고에서는 한국 고등교육 평가의 다양한 측면에 대한 설문조사를 실시하고 그 조사를 분석함으로써 평가 개선의 방향을 시론적으로 검토해 보았다.

이 설문조사를 통해 고등교육 평가의 목적과 성과, 개선현안 및 쟁점 등에 대한 의견을 수렴하고자 하였고, 대표적인 고등교육 평가라고 할 수 있는 기관평가인증, 학문분야 평가인증, 대학구조개혁평가, 정부재정지원사업 평가 등에 대한 실태 진단을 실시하였으며, 개선방향의 핵심 쟁점, 평가유형별 문제점 및 개선과제, 평가에 대한 지원, 평가유형 간 연계성 등에 대한 의견을 수렴하고자 하였다.

1. 설문조사의 개요

설문조사는 2017년 9월 1일부터 동월 18일까지 18일 동안 온라인 조사 방식으로 실시되었으며, 고등교육 평가업무에 참여했던 경험자들을 설문 조사 대상자로 선정하여 이메일과 공문을 통해 참여를 독려했다. 설문조사지는 ① 현행 고등교육 평가체제 현황 및 인식, ② 주요 대학평가유형별 운영 실태, ③ 고등교육 평가체제 개선방안 등 크게 3 영역으로 구분되어 있으며, 120개의 문항으로 구성되었다(별첨 설문지 참조).

설문조사에 참여해 준 응답자들의 개인 배경과 관련된 자세한 정보는 다음의 <표 1>에 제시되어 있다.

<표 1> 응답자 속성별 분포표

		사례수 (명)	비율 (%)
응답자 유형 : 평가 관련 경험	대학	270	57.8
	평가위원 경험자	197	42.2
성별	남자	382	81.8
	여자	85	18.2
연령대	20대이하	22	4.7
	30대	81	17.3
	40대	151	32.3
	50대	174	37.3
	60대이상	39	8.4
기관유형	국공립대	61	13.1
	사립대	381	81.6
	정부출연연구기관/기타	25	5.4
대학유형	일반대학	242	54.8
	전문대	184	41.6
	교육/산업/원격대/기타	16	3.6
대학 내 직위	보직교수	161	36.4
	일반교수	73	16.5
	평가담당직원	208	47.1
소재지	수도권	149	31.9
	비수도권	318	68.1
평가관련 역할	대학평가 업무 총괄	85	18.2
	평가자료 작성 및 대응 실무	177	37.9
	평가위원으로서 참여	150	32.1
	평가수행기관 평가수행 업무	55	11.8
전 체		467	100.0

평가위원 경험자의 경우는 이메일을 통해, 대학 평가업무 담당자는 공문을 통해 설문조사에 참여하도록 독려하였는데, 대학 응답자가 57.8%이고, 평가위원 경험자가 42.2%로 나타났다. 대학 응답자 중에서도 평가위원 경험자가 포함되어 있을 가능성이 있으므로 엄밀한 구분이라고 보기는 어렵지만, 평가의 과정에 보다 깊숙이 개입했던 평가위원 경험자들이 평가에 대하여 다르게 인식할 가능성을 염두에 두고 변수로 활용하였다.

성별에 따라서는 남자가 81.8%로 대다수를 차지했고, 연령대에 따라서는 대학 관계자들이 대부분인 만큼 50대가 37.3%로 가장 많았고, 40대가 32.3%로 나타났다. 소속기관에 따라서는 사립대학이 81.6%로 가장 많았고, 국공립대학 13.1%, 정부출연 연구기관 및 기타가 5.4%로 뒤를 이었다. 대학 소속 응답자의 대학 구분을 보면, 일반대학이 54.8%로 가장 많았고, 전문대학이 41.6%, 교육/산업/원격/기타 등이 3.6%로 나타났다. 대학 내 직위에 따라서는 평가담당직원이 47.1%로 가장 많았고, 보직교수가 36.4%, 일반교수가 16.5%로 나타났다. 응답자 중에서는 평가에 참여한 담당직원의 참여가 가장 높았다고 할 수 있다. 소속기관의 소재지에 따라서는 각 지역을 좀 더 구분하여 응답하였으나, 수도권과 비수도권으로만 분석하여 제시하였다. 응답자의 분포를 보면 비수도권이 68.1%로 나타났고, 수도권이 31.9%로 나타났다. 대학평

가와 관련한 구체적인 역할에 대해서는 ‘평가자료 작성 및 대응 실무’라고 응답한 경우가 37.9%로 가장 많았고, ‘평가위원으로서 참여’한 경우가 32.1%로 뒤를 이었다. ‘대학평가 업무 총괄’이라는 응답은 18.2%였고, ‘평가수행기관 평가수행 업무’라고 응답한 경우는 11.8%로 나타났다.

실제 분석과정에서는 개인 특성 변수로서 평가 결과에 큰 영향을 미친다고 할 수 없는 성별과 대학 내 직위와 관련이 깊은 연령대 변수는 제외하고 나머지 변수들로 분석을 실시하였다. 응답 분석 과정에서 응답자들의 특성을 보다 상세히 파악할 수 있도록 하기 위하여, 응답자들의 속성 간 분포를 더 자세히 나누어 본 결과는 다음의 <표 2>와 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 2> 응답자 유형과 대학 내 직위 교차분석표

응답자 유형	빈도 및 비율	구분			전체
		보직교수	일반교수	평가담당부서직원	
평가위원 활동	빈도	100	72	0	172
	비율(%)	58.1	41.9	0.0	100.0
대학	빈도	61	1	208	270
	비율(%)	22.6	0.4	77.0	100.0
전체	빈도	161	73	208	442
	비율(%)	36.4	16.5	47.1	100.0

<표 2>에서 보듯이, 평가위원 활동을 하는 경우는 보직교수인 경우가 많았고, 대학에서 직접 응답해 준 경우는 대부분 평가담당부서 직원인 경우가 많았다. 일반교수가 본 설문에 참여한 경우는 대부분 평가위원 활동을 통해서라고 볼 수 있다.

<표 3> 대학 내 직위와 주요 역할 교차분석표

응답자 출처	빈도 및 비율	구분				전체
		보직교수로서 대학평가업무 관련 총괄	평가자료 작성 및 대응 실무	평가위원으로서 참여	평가수행기관에서 평가수행업무 담당	
보직교수	빈도	72	14	69	6	161
	비율(%)	44.7%	8.7%	42.9%	3.7%	100.0%
일반교수	빈도	12	2	55	4	73
	비율(%)	16.4%	2.7%	75.3%	5.5%	100.0%
평가담당부서직원	빈도	1	161	2	44	208
	비율(%)	0.5%	77.4%	1.0%	21.2%	100.0%
전체	빈도	85	177	126	54	442
	비율(%)	19.2%	40.0%	28.5%	12.2%	100.0%

<표 3>에서 보면 일반교수인 경우 대부분 평가위원 참여가 많았다. 보직교수로 평가를 총괄한 경험도 16.4%인 것을 보면, 현재는 일반교수라고 해도 대학에서 평가 업무를 수행했던 유경험자가 응답했다는 것을 알 수 있다. 따라서 본 설문에서 일반교수와 보직교수의 구분은 사실상 큰 의미가 없다고 할 수 있을 것이다.

2. 주요 분석 결과

가. 한국 고등교육 평가체제 현황과 인식

1) 고등교육평가의 주요 목적

전문가 델파이를 통해 고등교육평가의 목적에 해당하는 사항들을 대략 6가지 정도로 정리하였고, 설문조사에서는 각 항목에 대하여 고등교육평가의 주요 목적에 해당한다고 생각되는 것을 3순위까지 순위를 정하도록 하였다. 먼저 3순위까지의 응답을 종합하여 분석한 결과는 다음의 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 4> 고등교육평가의 주요 목적(1+2+3순위, 복수응답)

	대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	대학구조개혁 및 제도 변화	사회적 책무성 증진	정부의 재정 지원 근거 마련	고등교육 정책 및 제도 개선	수요자를 위한 대학 및 학과(전공) 정보 제공
빈도	431	242	137	139	281	169
비율(%)	92.3%	51.8%	29.3%	29.8%	60.2%	36.2%

분석 결과를 보면, ‘대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고’라는 응답이 92.3%로 대부분의 응답자가 3순위 이내에 이 항목을 선택한 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘고등교육 정책 및 제도 개선’이 60.2%였고, ‘대학구조개혁 및 제도 변화’가 51.8%의 순으로 나타났다. 그 이외에 ‘수요자를 위한 대학 및 학과(전공) 정보 제공’과 ‘정부의 재정 지원 근거 마련’, ‘사회적 책무성 증진’ 등의 응답은 각각 36.2%, 29.8%, 29.3%로 응답 비율이 낮았다.

다음으로는 동일한 문항에 대하여 1순위와 2순위의 조합을 가지고 분포 비율을 살펴보았다. 그 결과는 다음의 <표 5>에 제시되어 있다.

<표 5> 고등교육평가의 주요 목적(1순위+2순위)

구분		사례수	비율
대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	고등교육 정책 및 제도 개선	81	17.3
대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	대학구조개혁 및 제도 변화	70	15.0
대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	수요자를 위한 대학 및 학과(전공) 정보 제공	56	12.0
대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	사회적 책무성 증진	37	7.9
대학구조개혁 및 제도 변화	대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	37	7.9

분석 결과를 보면, ‘대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고’는 상위 5위 안에 모두 선택되어 있는 것을 알 수 있다. 대부분의 응답자들은 ‘대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고’를 기본 선택지로 두고, 다른 선택지를 하나 추가하는 형태로 응답해주었다고 할 수 있다. 다만 이중에서 ‘정부의 재정 지원 근거 마련’이라는 응답은 7위에 나타나는 선택지로, 제시된 목적 중에서 가장 선택 비율이 낮은 응답이라고 볼 수 있다. 다시 말해 평가의 기본적인 목적에 대해서 대학교육의 질을 보장하고 경쟁력을 높이기 위해서라는 점에 대해서는 대략적인 동의가 형성되어 있다고 할 수 있다.

다음 <표 6>은 1순위 응답에 대해서만 분석을 실시해 본 것이다.

<표 6> 고등교육평가의 주요 목적(1순위)

구분	사례수	비율
대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	274	58.7
대학구조개혁 및 제도 변화	64	13.7
사회적 책무성 증진	15	3.2
정부의 재정 지원 근거 마련	21	4.5
고등교육 정책 및 제도 개선	63	13.5
수요자를 위한 대학 및 학과(전공) 정보 제공	30	6.4
계	467	100.0

분석 결과를 보면, 역시 ‘대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고’를 1순위로 선택한 응답자가 58.7%로 가장 많았다. 다음으로는 ‘대학구조개혁 및 제도 변화’를 1순위로 고른 응답자가 13.7%, ‘고등교육 정책 및 제도 개선’을 1순위로 고른 응답자가 13.5%로 나타났다. 다른 3개의 선택지에 대해서는 응답 비율이 10% 미만으로 낮았다. 이 질문에 대한 대부분의 응답이 ‘대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고’를 1순위로 들고 있기 때문에, 각 세부 변수별로 유의한 차이가 나타나지 않았다. 다시 말해 어떤 집단에 속하는지에 상관없이 대부분의 응답자들이 대학교육의 질 보장과 경쟁력 제고를 고등교육평가의 가장 주요한 목적으로 생각하고 있었다는 것이다.

이상 한국 고등교육평가의 목적에 대한 분석결과를 요약하면, 평가경험의 차이, 소속집단의 차이에 관계없이 응답자 대부분이 대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고를 가장 우선적인 목적으로 인식하고 있다. 대학 구조개혁 및 제도변화, 고등교육 정책 및 제도개선, 사회적 책무성 증진, 수요자를 위한 정보 제공 등의 목적과 비교하여 가장 우선적이고 기본적인 목적으로 대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고를 들고 있다.

2) 고등교육평가의 성과

전문가 델파이를 통해 고등교육평가의 성과에 해당하는 사항들을 대략 7가지 정도로 정리하였고, 설문조사에서는 각 항목에 대하여 고등교육평가의 주요 성과에 해당한다고 생각되는 것을 3순위까지 정하도록 하였다.

먼저 3순위까지의 응답을 종합하여 분석한 결과는 다음의 <표 7>에 제시되어 있다.

<표 7> 고등교육평가의 성과(1+2+3순위, 복수응답)

	교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	대학 내부의 변화·혁신의 계기 마련	국가적 차원의 대학구조 개혁의 추진	교육여건의 발전적 개선	정부재정 지원의 합리적 근거 마련	대학의 사회적 책무성에 대한 인식 제고	수요자 대상 정보제공의 활성화
빈도	340	260	210	290	122	104	71
비율(%)	72.8%	55.7%	45.0%	62.1%	26.1%	22.3%	15.2%

분석 결과를 보면, ‘교육의 질 개선 및 경쟁력 강화’라는 응답이 72.8%로 나타나 가장 높은 비율을 차지했으며, ‘교육여건의 발전적 개선’이 62.1%로 뒤를 이었다. ‘대학 내부의 변화·혁신의 계기 마련’이라는 응답도 55.7%로 높았다.

다음으로는 동일한 문항에 대하여 1순위와 2순위의 조합을 가지고 분포 비율을 살펴보았다. 그 결과는 다음의 <표 8>에 제시되어 있다.

<표 8> 고등교육평가의 성과(1순위+2순위 조합)

구분		사례수	비율
교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	교육여건의 발전적 개선	60	12.8
교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	대학 내부의 변화·혁신의 계기 마련	48	10.3
교육여건의 발전적 개선	교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	43	9.2
교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	국가적 차원의 대학구조 개혁의 추진	29	6.2
대학 내부의 변화·혁신의 계기 마련	교육여건의 발전적 개선	28	6.0

분석 결과를 보면, ‘교육의 질 개선 및 경쟁력 강화’와 ‘교육여건의 발전적 개선’라는 조합의 응답이 상위권에 위치해 있기는 하지만, 압도적인 응답은 아니다. ‘교육의 질 개선 및 경쟁력 강화’와 ‘대학 내부의 변화, 혁신의 계기 마련’ 조합의 응답 또한 비슷한 응답비율을 차지하고 있다.

다음으로는 1순위 응답에 대해서만 분석을 실시해 보았다. 그 결과는 다음의 <표 9>에 제시되어 있다.

<표 9> 고등교육평가의 성과(1순위)

구분	사례수	비율
교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	168	36.0
대학 내부의 변화·혁신의 계기 마련	67	14.3
국가적 차원의 대학구조개혁의 추진	74	15.8
교육여건의 발전적 개선	84	18.0
정부재정 지원의 합리적 근거 마련	35	7.5
대학의 사회적 책무성에 대한 인식 제고	25	5.4
수요자 대상 정보제공의 활성화	14	3.0
계	467	100.0

분석 결과를 보면, 역시 ‘교육의 질 개선 및 경쟁력 강화’를 1순위로 선택한 응답자가 36.0%로 가장 많았다. 무순위로 합산했던 <표 7>의 결과에 비해 ‘교육의 질 개선 및 경쟁력 강화’라는 응답이 1순위로 많이 선택되었다는 것을 알 수 있다. 대학 내부의 변화와 혁신의 계기 마련, 국가적 차원의 대학구조개혁 추진, 교육여건의 발전적 개선 등의 성과에 대해서도 긍정적인 의견을 제시하고 있다. 나머지 정부 재정지원의 합리적 근거 마련, 사회적 책무성 인식 제고, 정보제공 활성화 등의 성과에 대해서는 응답비율이 모두 10% 미만으로 나타나 긍정적 의견을 확인하기 어려웠다.

고등교육평가의 성과에 대하여 통계적으로 유의한 차이를 나타낸 변수는 평가위원 경험 여부이다. <표 10>에서 보듯이 평가위원으로 참여해 본 경험이 있는 응답자들은 일반 응답자들에 비해서 국가적 차원의 대학구조개혁 추진을 더 의미 있는 성과로 인식하고 있었다. 이 결과는 $\chi^2=16.374$, $p=.012$ 로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

<표 10> 평가위원경험 여부에 따른 고등교육평가의 성과인식

구분	구분							전체
	교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	대학 내부의 변화·혁신 의 계기 마련	국가적 차원의 대학구조 개혁의 추진	교육여건의 발전적 개선	정부재정 지원의 합리적 근거 마련	대학의 사회적 책무성에 대한 인식 제고	수요자 대상 정보제공의 활성화	
평가위원경험 있음	76	25	43	31	12	8	2	197
	38.6%	12.7%	21.8%	15.7%	6.1%	4.1%	1.0%	100.0%
일반 응답자	92	42	31	53	23	17	12	270
	34.1%	15.6%	11.5%	19.6%	8.5%	6.3%	4.4%	100.0%
전체	168	67	74	84	35	25	14	467
	36.0%	14.3%	15.8%	18.0%	7.5%	5.4%	3.0%	100.0%

다음으로는 고등교육의 주요 목적과 성과 간의 관련성을 분석해 보면, <표 11>과 같다. 이 분석은 고등교육평가의 주요 목적을 어떻게 보고 있느냐에 따라 성과를 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보기 위한 것으로, $\chi^2=169.024$, $p=.000$ 으로 나타나 통계적으로 유의한 차이인 것으로 분석되었다.

<표 11> 고등교육평가의 주요 목적과 성과의 교차분석(1순위)

주요 목적	성과							계
	교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	대학 내부의 변화·혁신 의 계기 마련	국가적 차원의 대학구조 개혁의 추진	교육여건의 발전적 개선	정부재정 지원의 합리적 근거 마련	대학의 사회적 책무성에 대한 인식 제고	수요자 대상 정보제공 의 활성화	
대학교육의 질 보장 및 경쟁력제고	128	40	30	51	11	10	4	274
	46.7%	14.6%	10.9%	18.6%	4.0%	3.6%	1.5%	100.0%
대학구조 개혁 및 제도 변화	12	8	27	8	6	2	1	64
	18.8%	12.5%	42.2%	12.5%	9.4%	3.1%	1.6%	100.0%
사회적 책무성 증진	3	2	2	2	0	5	1	15
	20.0%	13.3%	13.3%	13.3%	0.0%	33.3%	6.7%	100.0%
정부의 재정 지원 근거 마련	3	3	2	4	8	1	0	21
	14.3%	14.3%	9.5%	19.0%	38.1%	4.8%	0.0%	100.0%
고등교육 정책 및 제도 개선	16	11	6	14	9	6	1	63
	25.4%	17.5%	9.5%	22.2%	14.3%	9.5%	1.6%	100.0%
수요자를 위한 대학 학과(전공) 정보 제공	6	3	7	5	1	1	7	30
	20.0%	10.0%	23.3%	16.7%	3.3%	3.3%	23.3%	100.0%
계	168	67	74	84	35	25	14	467
	36.0%	14.3%	15.8%	18.0%	7.5%	5.4%	3.0%	100.0%

흥미로운 것은 응답자가 주요 목적으로 선택한 응답과 성과로 선택한 응답 간에는 상당한 관련이 있다는 것이다. ‘대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고’를 주요 목적으로 선택한 응답자 중 46.7%가 ‘교육의 질 개선 및 경쟁력 강화’가 성과라고 응답해 주었다. ‘대학구조개혁 및 제도 변화’를 주요 목적으로 선택한 응답자 중 42.2%가 ‘국가적 차원의 대학구조개혁의 추진’을 성과로 응답해 주었다. 비록 인원은 적지만 ‘사회적 책무성의 증진’이나 ‘정부의 재정 지원 근거 마련’, ‘수요자를 위한 대학 학과(전공) 정보 제공’을 선택한 경우에도 마찬가지로 해당하는 내용이 고등교육평가의 가장 주된 성과라고 응답해 주었다.

이러한 분석 결과는 현재의 고등교육평가가 일정 정도의 성과를 거두고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 특히, 전문가들의 경우 자신이 생각하고 있는 고등교육평가의 목적이 명확하며, 그 목적에 맞는 소기의 성과를 거두고 있다고 응답해 준 전문가들이 많았다.

3) 도입 취지에 근거한 정책적 실효성

여러 고등교육평가들은 그 도입 취지에 비추어 정책적 실효성이 얼마나 달성되었는지에 대한 응답결과를 분석하면, <표 12>와 같다.

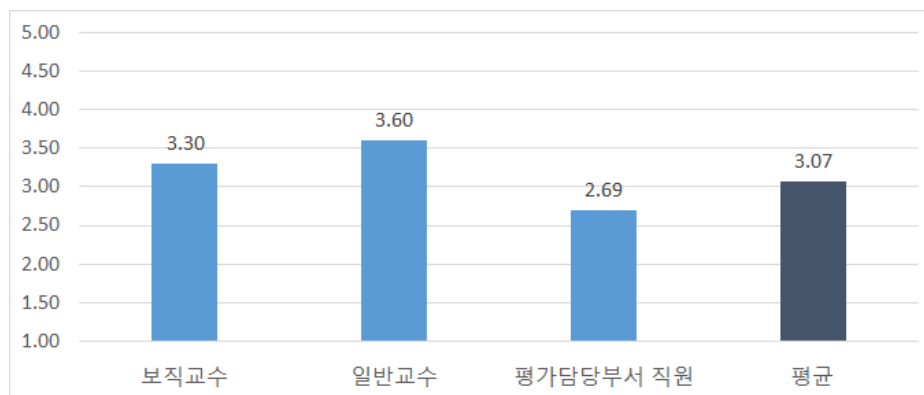
<표 12> 평가유형별 정책적 실효성 정도

대학평가 유형	도입 취지	평가결과의 정책적 실효성 정도					평균	표준 편차
		① 매우낮음	② 낮음	③ 보통임	④ 높음	⑤ 매우높음		
① 대학재정 지원 사업 선정 평가	• 정부재정사업의 효율화	24	87	178	161	17	3.13	0.931
		5.1	18.6	38.1	34.5	3.6		
	• 대학교육의 여건 및 질 개선	18	46	152	220	31	3.43	0.899
		3.9	9.9	32.5	47.1	6.6		
② 기관인증 평가	• 교육의 질 보장 및 공신력 확보	13	54	135	224	41	3.48	0.909
		2.8	11.6	28.9	48	8.8		
	• 대학교육의 질 향상 및 개선	13	41	140	225	48	3.54	0.893
		2.8	8.8	30	48.2	10.3		
③ 학문분야 인증평가	• 해당분야 교육여건 및 질 개선	10	57	194	195	11	3.30	0.794
		2.1	12.2	41.5	41.8	2.4		
	• 산업수요와 연계한 전공역량 강화	17	71	222	141	16	3.15	0.847
		3.6	15.2	47.5	30.2	3.4		
④ 대학구조 개혁 평가	• 장래구조 변화에 선제적 대응	31	79	154	162	41	3.22	1.042
		6.6	16.9	33	34.7	8.8		
	• 대학교육 여건 및 질 개선	48	80	148	164	27	3.09	1.077
		10.3	17.1	31.7	35.1	5.8		
⑤ 대학자체 평가	• 대학의 자체 점검 기회 제공	6	22	110	282	47	3.73	0.755
		1.3	4.7	23.6	60.4	10.1		
	• 교육 질 개선의 환류체계 구축	8	45	150	230	34	3.51	0.832
		1.7	9.6	32.1	49.3	7.3		

분석 결과를 보면, 전체적으로 모든 평가유형들은 그 도입취지에 따른 정책 실효성을 가지는 것으로 인식되고 있다. 유형별로 가장 정책적 실효성이 높다고 인식된 고등교육 평가유형은 대학자체평가이다. 대학자체평가의 경우, 대학의 자체 점검 기회 제공이라는 도입 취지에 비추어 3.73점의 높은 실효성을 보이고 있다고 응답하였고, 교육 질 개선의 환류체계 구축에 대해서도 3.51로 높은 점수를 보였다. 반면에 가장 정책적 실효성이 낮다고 인식된 평가유형은 대학구조개혁평가이다. 대학구조개혁평가의 경우, 장래 인구 변화에 선제적 대응이라는 도입 취지에 비추어 3.22의 실효성을 보이고 있다고 응답하였고, 대학교육 여건 및 질 개선이라는 측면에서는 3.09의 보통 수준의 실효성을 보이는 것으로 응답하였다.

여기에서 흥미 있게 보아야 할 수치는 표준편차이다. 표준편차가 가장 큰 평가유형은 대학구조개혁평가이다. 모두 표준편차가 1을 넘어서는 것으로 나타나고 있다. 실제로 대학구조개혁평가의 정책적 실효성에 대해서는 ‘매우 낮음’을 선택한 응답의 비율이 각각 6.6%, 10.3%로 다른 평가유형에 비하여 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 결과가 의미하는 것은 대학구조개혁평가에 대해서는 찬반양론이 비교적 상반되게 나타난다는 것이다. 즉 확실한 찬성과 확실한 반대가 상대적으로 많다는 것을 의미한다. 그만큼 대학구조개혁평가는 평가 전문가들 사이에서도 성과에 대한 의견이 갈리는 평가유형이라고 할 수 있다.

대학구조개혁평가에 대한 반응에 차이를 가져오는 변수는 학내 지위다. 다음의 [그림 1]을 보면, 대학구조개혁평가의 두 번째 취지인 ‘대학교육 여건 및 질 개선’에 대한 정책적 실효성에 대하여 집단간 차이를 발견할 수 있다. 일반교수들은 3.60으로 응답하였고 보직교수들은 3.30으로 응답하였는데, 평가 담당 부서 직원들은 2.69로 상당히 부정적인 응답을 보여주었다. 이 결과는 $F=28.768$, $p=.000$ 으로 통계적으로도 유의한 차이인 것으로 나타났다. 결국, 평가의 부담이 몇몇 보직교수들에게 부담되며, 실무에서의 부담이 평가담당부서 직원들에게 가중된다는 것을 확인할 수 있는 자료라고 할 수 있다.



[그림 1] 대학내 지위에 따른 대학구조개혁평가 정책적 실효성 응답

4) 개선 사항의 필요성 정도

한국 고등교육 평가체제의 개선 과제에 대하여 각 항목이 얼마나 필요한지에 대한 분석 결과는 <표 13>에 제시되어 있다.

<표 13> 주요 개선 과제 및 그 필요성

개선 과제	개선 사항으로서 필요성 정도					평균	표준 편차
	① 매우 낮음	② 낮음	③ 보통임	④ 높음	⑤ 매우 높음		
① 평가의 목적과 취지를 분명히 하는 일	4	15	59	263	126	4.05	0.775
	0.9	3.2	12.6	56.3	27		
② 목적에 부합하는 평가내용과 방법의 동원	4	18	65	242	138	4.05	0.815
	0.9	3.9	13.9	51.8	29.6		
③ 대학 실정에 맞는 평가지표의 객관성·타당성 제고	5	19	60	213	170	4.12	0.859
	1.1	4.1	12.8	45.6	36.4		
④ 대학별 특성을 고려한 평가방식 개선	5	34	76	198	154	3.99	0.939
	1.1	7.3	16.3	42.4	33		
⑤ 정부주도형 평가방식의 탈피	10	31	106	155	165	3.93	1.018
	2.1	6.6	22.7	33.2	35.3		
⑥ 대학의 자체적인 평가역량을 육성하는 일	7	25	88	227	120	3.92	0.888
	1.5	5.4	18.8	48.6	25.7		
⑦ 여러 대학평가 간 중복성 방지 및 상호 연계성 강화	5	22	85	181	174	4.06	0.915
	1.1	4.7	18.2	38.8	37.3		
⑧ 기제출 자료를 활용하여 평가용 자료제출의 부담 완화	7	22	76	171	191	4.11	0.941
	1.5	4.7	16.3	36.6	40.9		

분석 결과를 보면, 모든 개선과제에 대해 그 필요성의 정도에 대해서는 긍정적인 의견을 보인다. 그 중에서도 필요성이 가장 높은 것으로 나타난 개선 과제는 ‘대학 실정에 맞는 평가지표의 객관성, 타당성 제고’ 항목으로 4.12의 높은 필요성을 보였다. ‘기제출 자료를 활용하여 평가용 자료제출의 부담 완화’ 항목에 대해서도 4.11의 필요성이 높게 나타났다. 다음으로는 ‘여러 대학평가 간 중복성 방지 및 상호 연계성 강화’로 4.06의 필요성 정도를 보였다. 물론 개선 과제로 제시된 모든 항목에 대하여 최소 3.92 이상의 필요성 정도 응답이 나타나, 모든 개선 과제가 필요한 것으로 볼 수는 있다. 특히 응답자들이 중요하게 생각한 것은 대학의 실정에 맞는 평가 개선, 대학의 부담을 줄이기 위한 평가 개선이라고 할 수 있다.

나. 한국 고등교육 평가체제의 실태 진단

한국 고등교육평가의 실태 진단 항목에서는 4개의 핵심적인 고등교육평가(기관평가인증, 학문분야평가인증, 대학구조개혁평가, 정부재정지원사업 선정평가)에 대하여 평가의 세부요소 각 항목에 대한 실태를 구체적으로 응답하도록 하였다. 4개의 고등교육 평가유형 간 비교분석 결과는 다음의 <표 14>에 제시되어 있다. 이 표에서는 직관적 비교의 편의를 위해 평균값만을 제시하였다.

한 눈에 볼 수 있듯이, 모든 항목에 있어서 기관평가인증이 가장 높은 값을 보여주고 있다. 특히 기관평가인증에 대한 만족도는 다른 평가유형과 꽤 큰 격차를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 기관평가인증이 다른 평가에 비해서 상당히 우호적인 평가를 받고 있음을 알 수 있다. 여기에는 기관평가인증으로 다른 모든 평가를 대체하고자 하는 대학가의 움직임이 반영된 것일 수도 있으며, 2주기 대학구조개혁평가 관련 논의가 진행되고 있는 최근의 분위기가 반영된 것일 수도 있다. 기관평가인증은 평가준비에서 소요되는 업무 부담에 대한 항목(3.01)을 제외하고는 전 항목에서 3.50 이상의 높은 만족도를 보이고 있다.

다음으로 두드러지는 결과는 대학구조개혁평가에 대한 낮은 평가이다. 대학구조개혁평가는 대부분의 평가항목에 있어서 가장 낮은 평가를 받았고, 그렇지 않은 경우에도 최하위의 평가와 거의 점수 차이가 나지 않기 때문에 가장 낮은 평가를 받는 평가유형이라고 할 수 있다. 대학구조개혁평가에 대해서 다른 평가에 비해 상대적으로 긍정적으로 평가되는 유일한 항목은 사회적 공개성(3.44)이다. 평가 결과에 따른 평가 결과가 세간에 그대로 공개되기 때문에 이러한 결과가 나온 것으로 생각된다. 학문분야 평가인증이나 정부재정지원사업 선정 평가는 이러한 공개의 측면에서 다소 불투명한 것으로 받아들여지고 있다(3.28).

대학구조개혁평가에 대한 실태 평가 중 의미 있게 살펴보아야 할 또 다른 항목은 ‘평가에 대비할 평가시기 및 준비 기간이 적절하다는 항목(2.87)’ 과 ‘평가시행에 근거가 되는 법적, 제도적 기반이 존재한다는 항목(2.79)’ 이라고 할 수 있다. 둘 모두 3점 이하의 부정적인 응답을 보였는데, 전자는 다른 평가에 비해서 대학구조개혁평가에 대한 상당한 압박감을 확인할 수 있는 결과이며, 후자는 평가 결과의 활용(정원 감축)에 대한 불만이 크다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

모든 평가의 유형에서 부정적인 평가를 받은 문항은 ‘평가 준비에서 소요되는 업무 부담이 적절하다’ 는 항목이었다. 기관평가인증에서 3.01이었을 뿐, 다른 평가에서는 모두 2점대의 부정적인 응답이 많았다. 응답자들의 고등교육 평가에 대한 이미지는 엄청난 업무 부담인 것으로 생각할 수 있다.

<표 14> 4개 고등교육평가 유형간 비교

항목	준거	기관평가 인증	학문분야 평가인증	대학구조 개혁평가	정부재정 지원사업 선정평가
평가 목적	▶ 평가의 필요성에 대한 사회적 공감대가 충분하다.	3.59	3.19	3.13	3.16
	▶ 평가목적이 타당하게 설정되어 있다.	3.89	3.52	3.26	3.39
	▶ 평가목적이 명확하게 제시되고 있다.	3.92	3.56	3.46	3.47
평가 내용	▶ 평가목적에 부합하는 평가영역 및 항목이 설정되었다.	3.79	3.46	3.16	3.30
	▶ 평가지표는 평가의 객관상신뢰성을 보장할 수 있다	3.68	3.43	3.08	3.21
	▶ 평가편람의 내용구성이 충분하고 적절하다.	3.73	3.46	3.12	3.21
평가 방법	▶ 평가목적내용에 적합한 평가방식이 운영되고 있다.	3.70	3.40	3.07	3.29
	▶ 평정기준 및 판단 근거가 객관적이고 명시적이다.	3.62	3.41	3.09	3.23
	▶ 평가를 위한 제반의 수행절차가 적절하다.	3.75	3.44	3.22	3.35
평가 실행 절차	▶ 대학을 대상으로 한 의견 수렴 및 정보공유 노력이 충분하다.	3.53	3.16	2.99	3.04
	▶ 평가에 대비할 평가시기 및 준비 기간이 적절하다.	3.59	3.29	2.87	3.03
	▶ 평가위원 및 평가팀 구성의 기준 및 원칙이 타당하다	3.56	3.37	3.17	3.24
	▶ 평가자료 작성지침으로 제시된 양적질적 기준이 적절하다	3.58	3.29	3.01	3.23
	▶ 평가 대비에 대한 행정지원업무가 체계적이다 (공지, 민원 및 문의 해결, 이의제기 수용 등)	3.75	3.39	3.11	3.23
평가 실행 준칙	▶ 평정 기준이 명시적이고 구체적이다.	3.64	3.40	3.10	3.23
	▶ 평가준비에서 소요되는 업무 부담이 적절하다.	3.01	2.93	2.61	2.85
	▶ 평가활동이 공정하고 객관적으로 수행되고 있다.	3.77	3.52	3.32	3.37
	▶ 평가위원과 평가수행기관은 평가과정에서 대학(대학관계자)에게 공명정대한 태도로 업무에 임한다.	3.89	3.57	3.49	3.48
평가 결과 활용	▶ 평가결과가 대학 및 일반사회에 적절하게 공개되고 있다.	3.63	3.28	3.44	3.28
	▶ 평가결과가 애초의 평가목적대로 활용되고 있다.	3.50	3.32	3.20	3.37
평가 여건 및 환경	▶ 평가수행기관은 해당 평가업무에 요청한 전문성을 갖추고 있다.	3.78	3.47	3.38	3.37
	▶ 평가체제의 전문성 및 질적 제고를 위한 지속적 노력이 존재한다.	3.78	3.44	3.31	3.31
	▶ 평가시행에 근거가 되는 법적, 제도적 기반이 존재한다.	3.71	3.35	2.79	3.17
	▶ 효율적 평가운영을 위한 시스템 인프라가 구축되어 있다	3.56	3.33	3.17	3.28
	▶ 평가위원 등 관계자의 전문성 신장을 위한 교육 연수체계가 적절하다.	3.58	3.32	3.04	3.11

대학구조개혁평가의 경우에 응답 집단 간의 의견차이가 가장 크게 나타나고 있다. 아래 <표 15>는 응답 그룹 간에 평가유형 실태에 대한 의견 차이를 분석한 결과이다. 응답집단을 구분하고 않고 전체 응답자의 평균값을 보면, 기관평가인증이

3.66, 학문분야 평가인증이 3.38, 정부재정지원사업 선정 평가가 3.25, 대학구조개혁 평가가 3.14의 순으로 나타나고 있으며, 각 항목 영역별로 이 순위는 바뀌지 않고 유지되고 있다. 그러나 평가위원 경험 여부에 따라서 나누어 보면 상이한 응답결과를 얻을 수 있다. 평가위원 경험자들은 기관평가인증이 3.74, 대학구조개혁평가가 3.68, 정부재정지원사업 선정 평가가 3.53, 학문분야 평가인증이 3.49의 순으로 나타나고 있다. 대학구조개혁평가에 대해서 평가위원 경험자들은 기관평가인증과 크게 다르지 않다는 의견을 보이고 있다고 할 수 있다. 평가결과의 활용 측면에서는 3.71의 점수로 네 가지 평가 유형 중 구조개혁평가가 가장 좋은 것으로 진단하고 있었다. 이에 비해 대학 담당자들에게서는 기관평가인증이 3.60, 학문분야 평가인증이 3.30, 정부재정지원사업 선정 평가가 3.04, 대학구조개혁평가가 2.75의 순으로 나타나고 있다. 대학 담당자들은 평가위원 경험자들에 비해 정부재정지원사업 선정 평가에 대해 낮게 평가하고 있으며, 특히 대학구조개혁평가에 대해서는 3점 이하의 매우 낮은 평가를 보여주고 있다. 정부 차원에서 진행되는 평가에 대해서 대학의 담당자들이 상당히 불편해 하고 있음을 확인할 수 있는 분석 결과라고 할 수 있다.

<표 15> 평가경험 여부에 따른 고등교육 평가 실태 비교

항목 영역	전체				평가위원 경험자				대학 담당자			
	기관 평가 인증	학문 분야 평가 인증	대학 구조 개혁 평가	정부 재정 지원 사업 선정 평가	기관 평가 인증	학문 분야 평가 인증	대학 구조 개혁 평가	정부 재정 지원 사업 선정 평가	기관 평가 인증	학문 분야 평가 인증	대학 구조 개혁 평가	정부 재정 지원 사업 선정 평가
평가목적	3.80	3.42	3.29	3.34	3.85	3.53	3.81	3.59	3.76	3.33	2.90	3.15
평가내용	3.73	3.45	3.12	3.24	3.77	3.58	3.63	3.52	3.71	3.36	2.74	3.03
평가방법	3.69	3.42	3.13	3.29	3.75	3.56	3.72	3.57	3.64	3.31	2.69	3.08
평가실행절차	3.60	3.30	3.03	3.15	3.68	3.42	3.59	3.45	3.54	3.21	2.61	2.92
평가실행준칙	3.58	3.35	3.13	3.23	3.80	3.55	3.76	3.63	3.41	3.20	2.66	2.93
평가결과활용	3.57	3.30	3.32	3.32	3.56	3.37	3.71	3.53	3.57	3.25	3.04	3.17
평가여건 및 환경	3.68	3.38	3.13	3.25	3.74	3.51	3.64	3.50	3.63	3.28	2.76	3.05
종합	3.66	3.38	3.14	3.25	3.74	3.49	3.68	3.53	3.60	3.30	2.75	3.04

위의 <표 15>를 중심으로 각 평가유형 내에서 항목 영역 간 점수를 비교해 보면, 먼저 기관평가인증에서는 평가목적(3.80) 항목영역이 가장 높은 점수를 받고 있고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가결과활용(3.57)이다. 학문분야 평가인증의 경우에는 가장 높은 점수를 받은 항목 영역이 평가내용(3.45)에 대한 것이고, 가장

낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행절차(3.30)이다. 대학구조개혁평가는 평가결과활용(3.32) 영역에서 가장 높은 점수를 받고 있고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행절차(3.03)이다. 마지막으로 정부재정지원사업 선정 평가에서 가장 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가목적(3.34)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행절차(3.15)이다. 주목할 만한 결과로 대학구조개혁평가의 경우에 평가결과활용에 대한 긍정적 평가가 다른 항목 영역에 비해서 높았다는 것이다. 구조개혁평가 결과의 활용도가 가장 높은 반면, 기관평가인증의 결과 활용은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다는 것을 알 수 있다. 그리고 4개의 평가유형 모두에서 평가실행절차 영역이 전반적으로 낮은 점수를 받고 있다. 이는 대부분의 고등교육 평가에서 대학을 대상으로 한 의견수렴 및 정보공유 노력, 평가 준비 기간 확보 노력, 평가위원 선정 및 배치의 타당성, 평가자료 작성지침의 적절성, 평가 대비 행정적 지원 등이 상대적으로 미흡하다는 진단 결과를 시사한다. 평가목적이 비교적 명확한 것은 기관평가인증과 재정지원사업 평가이고, 학문분야 평가인증은 평가내용이 상대적으로 우수한 것으로 진단되었다.

평가위원 경험자와 대학 담당자로 나누어서 항목 영역별 비교 분석을 해보면, 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다. 먼저 평가위원 경험자의 경우, 기관평가인증에서 평가목적(3.85) 영역에 대해서 가장 높은 점수를 주고 있고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가결과활용(3.56)이다. 학문분야 평가인증에서 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가내용(3.58)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가결과활용(3.37)이다. 대학구조개혁평가에서 가장 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가목적(3.81)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행절차(3.59)이다. 정부재정지원사업 선정 평가에서 가장 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행준칙(3.63)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행절차(3.45)이다. 평가위원 경험자들은 기관평가인증과 학문분야 평가인증 모두 평가결과 활용 영역이 가장 낮은 점수를 얻어 향후 이에 대한 개선이 필요할 것으로 인식하고 있다. 구조개혁평가와 정부 재정지원사업 평가에 대해서는 평가실행절차 영역이 가장 낮은 점수를 얻어 향후 이에 대한 개선이 필요할 것으로 생각된다.

이에 비해 대학 담당자들을 보면, 기관평가인증에서 가장 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가목적(3.76)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행준칙(3.41)이다. 학문분야 평가인증에서 가장 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가내용(3.36)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행준칙(3.20)이다. 대학구조개혁평가에서 가장 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가결과활용(3.04)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행절차(2.61)이다. 정부재정지원사업 평가에서 가장 높은 점수를 받은 항목 영역은 평가결과활용(3.17)에 대한 것이고, 가장 낮은 점수를 받은 항목 영역은 평가실행절차(2.92)이다. 대학 평가 담

당자들은 기관평가인증 및 학문분야 평가인증의 경우, 평가목적과 평가내용이 명확하지만 평가기준, 평가업무부담, 공정성 및 객관성 측면에서 개선이 요청되는 것으로 인식하고 있고, 구조개혁평가와 정부 재정지원사업 평가는 평가결과 활용도는 매우 높으나 평가실행 절차의 개선이 필요한 것으로 인식되고 있다.

요컨대, 구조개혁평가에 대한 평가위원 경험자들과 대학 담당자 간의 인식 차이는 매우 커서 평가위원 경험자는 대학구조개혁평가가 다양한 항목에 있어서 양질의 평가라고 생각하고 있는 반면에, 대학 담당자들은 평가결과의 활용을 제외하면 개선이 필요한 평가라고 생각하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 대학 담당자들은 평가실행절차(2.61), 평가실행준칙(2.66), 평가방법(2.69) 등의 측면에서 대학구조개혁평가의 개선이 필요한 것으로 진단하고 있어서, 이들 항목에 대해 높은 평가를 해 준 평가위원 경험자들과 상반된 결과를 보여주었다.

다. 고등교육 평가체제 개선 방안

고등교육 평가체제 개선 방안과 관련하여 가장 중점을 두어야 할 사항, 수행 체계 개선 방안, 평가영역별 시급한 개선사항, 피평가기관(대학)의 필요 사항, 상호 연계 가능 평가유형, 연계 가능한 측면에 대한 응답 결과는 아래와 같다.

1) 고등교육평가의 중점 사항

고등교육의 사회적 책무성 증진과 관련하여 고등교육평가에서 가장 중점을 두어야 하는 측면에 대한 분석 결과는 다음의 <표 16>에 제시되어 있다.

<표 16> 고등교육평가의 중점 사항

구분	사례수	비율
국제화 시대에 맞는 대학교육 질 및 경쟁력 제고	101	21.6
지역사회에 공헌할 수 있는 개방적이고 유연한 학사운영체제 개선	106	22.7
미래의 산업인력구조 변화에 대비한 교육과정의 개편, 운영	204	43.7
학위취득 요건 강화 등을 통한 대학교육의 질 보장 및 공신력 확보	54	11.6
기타	2	.4
계	467	100.0

분석 결과를 보면, 가장 중점을 두어야 할 사항이라고 응답한 항목은 ‘미래의 산업인력구조 변화에 대비한 교육과정의 개편 및 운영’ (43.7%)이었다. ‘지역사회에 공헌할 수 있는 개방적이고 유연한 학사운영체제 개선’이 22.7%, ‘국제화 시대에 맞는 대학교육 질 및 경쟁력 제고’가 21.6%의 순으로 나타났다. ‘학위취득 요건 강화 등을 통한 대학교육의 질 보장 및 공신력 확보’는 11.6%였다. 응답자들은 최근에 회자되는 4차 산업혁명과 관련하여 산업구조의 변화에 대비한 교육과정 개편을 지원하는 것을 고등교육평가의 가장 중요한 과제로 보고 있었다.

고등교육평가의 중점 사항에 대해서 세부 변수별로 나누어 분산분석을 실시해 본 결과, 통계적으로 유의한 차이가 나타나는 변수는 없었다. 이것은 이 문항에 대한 응답에 있어서 집단 간의 차이가 전혀 드러나지 않았다는 것을 의미한다.

2) 고등교육평가 수행체계 개선 방안

고등교육평가의 수행체계 개선 방안에 대한 분석 결과는 다음의 <표 17>에 제시되어 있다.

<표 17> 고등교육평가 수행체계 개선 방안

구분	사례수	비율
외부자(정부 및 제3자평가주체)에 의한 대학평가 방식이 현행처럼 유지되거나 강화	84	18.0
대학의 제도개선 및 평가의 문제는 대학의 고유 권한 및 자율적 판단에 맡겨야	155	33.2
독립된 평가전담기구에 의해 대학평가 업무 일체가 이관되어 전면적으로 재정비	93	19.9
평가유형별 목적과 특성에 따라 정부 및 제3자에 의한 평가, 대학 자체 방식이 적절하게 병행	134	28.7
계	467	100.0

분석 결과를 보면, 고등교육평가 수행체계 개선 방안 중 가장 높은 지지를 얻은 의견은 ‘대학의 제도개선 및 평가의 문제는 대학의 고유 권한 및 자율적 판단에 맡겨야’ 한다는 의견(33.2%)이었다. 다음으로 ‘평가유형별 목적과 특성에 따라 정부 및 제3자에 의한 평가, 대학 자체 방식이 적절하게 병행’ 되어야 한다는 의견이 28.7%로 나타났다. ‘독립된 평가전담기구에 의해 대학평가 업무 일체가 이관되어 전면적으로 재정비’ 해야 한다는 의견과 ‘외부자(정부 및 제3자 평가주체)에 의한 대학평가 방식이 현행처럼 유지되거나 강화’ 되어야 한다는 의견은 각각 19.9%와 18.0%로 나타났다.

이 문항에 대해서는 특정한 응답에 편중된 응답이 아니라 고르게 분포하는 형태로 나타났다. 그만큼 고등교육평가 수행체계에 대해서 전문가마다 모두 다른 생각을 하고 있다는 것이다. 평가를 대학의 자율에 맡기자는 의견이 가장 많았지만, 대

학 자율과 외부 강제를 조화하는 방안과 외부자에 의해 평가를 지속하자는 의견도 작지 않은 비율로 나타나고 있기 때문이다.

다음으로는 이 문항에 대한 각 변수별 응답 비율의 차이를 알아보기로 한다. 이 문항에 대하여 통계적으로 유의한 차이를 나타낸 변수는 평가위원 경험 여부, 기관 유형, 직위, 담당업무 등이다. 분석 결과는 다음의 <표 18>에 종합적으로 제시되어 있다. 분석 결과의 엄밀성을 높이기 위해 기타 사례 1개는 제외하고 분석을 실시하였다.

<표 18> 고등교육평가 수행체계 개선 방안 by 평가위원경험, 기관유형, 담당업무

구분 빈도 및 비율		구분				
		외부자(정부 및 제3자평가주체)에 의한 대학평가 방식이 현행처럼 유지되거나 강화	대학의 제도개선 및 평가의 문제는 대학의 고유 권한 및 자율적 판단에 맡겨야	독립된 평가전담기구에 의해 대학평가 업무 일체가 이관되어 전면적으로 재정비	평가유형별 목적과 특성에 따라 정부 및 제3자에 의한 평가, 대학 자체 방식이 적절하게 병행	전체
평가 위원 경험	평가위원 경험있음	62	34	38	63	197
		31.5%	17.3%	19.3%	32.0%	100.0%
	일반 응답자	22	121	55	71	269
		8.2%	45.0%	20.4%	26.4%	100.0%
기관 유형	국공립 대학	12	19	13	17	61
		19.7%	31.1%	21.3%	27.9%	100.0%
	사립대학	62	134	72	112	380
		16.3%	35.3%	18.9%	29.5%	100.0%
	정부출연 기관	9	2	8	5	24
		37.5%	8.3%	33.3%	20.8%	100.0%
직위	보직교수	30	54	26	51	161
		18.6%	33.5%	16.1%	31.7%	100.0%
	일반교수	30	11	10	22	73
		41.1%	15.1%	13.7%	30.1%	100.0%
	평가담당 직원	14	88	49	56	207
		6.8%	42.5%	23.7%	27.1%	100.0%
담당 업무	평가업무 총괄	16	38	15	16	85
		18.8%	44.7%	17.6%	18.8%	100.0%
	평가자료 작성	12	79	38	47	176
		6.8%	44.9%	21.6%	26.7%	100.0%
	평가위원 참여	50	24	25	51	150
		33.3%	16.0%	16.7%	34.0%	100.0%
	평가기관 업무	6	14	15	20	55
		10.9%	25.5%	27.3%	36.4%	100.0%
전체		84	155	93	134	466
		18.0%	33.3%	20.0%	28.8%	100.0%

분석 결과를 보면, 먼저 평가위원으로 참여해 본 경험이 있는 응답자들은 일반 응답자들에 비해서 외부자에 의한 평가의 강화를 선택하는 경향이 높았다(31.5% > 8.2%). 이에 반해 일반 응답자들은 대학의 고유 권한에 맡기자는 의견이 상대적으로 높았다(45.0% > 17.3%). 이 결과는 $\chi^2=61.816$, $p=.000$ 으로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

기관유형별로 보면, 정부출연기관 응답자들은 현 상태의 외부자 평가 강화를 선택하는 경향이 상대적으로 높았고(37.5%), 대학 응답자들은 대학의 고유 권한에 맡기자는 의견이 상대적으로 높았다(31.1%, 35.3%). 이 결과는 $\chi^2=13.821$, $p=.032$ 로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

직위별로 보면, 일반교수들은 현 상태의 외부자 평가 강화를 선택하는 경향이 상대적으로 높았고(41.1%), 보직교수와 평가담당 직원들은 대학의 고유 권한에 맡기자는 의견이 상대적으로 높았다(33.5%, 42.5%). 이 결과는 $\chi^2=54.997$, $p=.000$ 으로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

담당업무별로 보면, 평가위원 참여자들은 현상태의 외부자 평가 강화(33.3%)나 양자 병행 방식을 선택한 비율(34.0%)이 상대적으로 높지만, 평가기관 업무 담당자들은 양자 병행을 선택한 비율(36.4%)이 상대적으로 높았다. 이에 반해, 평가업무 총괄자나 평가자료 작성자들은 대학 고유 권한에 맡기자는 의견(44.7%, 44.9%)이 상대적으로 높았다. 이 결과는 $\chi^2=66.748$, $p=.000$ 로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

전체적으로 보면, 평가위원 참여자들이나 평가를 관리하는 정부출연기관 담당자들은 현행 방식의 외부자 평가에 대한 선호가 높았고, 대학 응답자들 특히 대학의 평가담당 직원들은 대학의 자율에 맡기자는 선호가 높았다.

3) 평가유형별 개선 사항

각 평가유형별로 가장 시급한 개선이 필요한 사항에 대한 분석결과는 다음의 <표 19>에 제시되어 있다. 각 문항의 상대적인 비교를 통하여 평가유형별 인식을 살펴볼 수 있을 것이다.

<표 19> 평가유형별 시급한 개선 과제

대학평가유형	평가목적 및 필요성 제고	평가지표 의 타당성 제고	평가운영 방법의 개선	평가위원 의 전문성 확보	평가결과 의 공개·활용	기타	계
① 대학재정지원 사업선정 평가	117	194	74	41	34	7	467
	25.1	41.5	15.8	8.8	7.3	1.5	100.0
② 기관인증평가	100	148	55	70	86	8	467
	21.4	31.7	11.8	15.0	18.4	1.7	100.0
③ 학문분야 인증평가	126	147	77	39	64	14	467
	27.0	31.5	16.5	8.4	13.7	3.0	100.0
④ 대학구조개혁 평가	149	168	63	24	53	10	467
	31.9	36.0	13.5	5.1	11.3	2.1	100.0
⑤ 대학자체평가	116	114	101	51	78	7	467
	24.8	24.4	21.6	10.9	16.7	1.5	100.0

분석 결과를 보면, 대부분의 평가유형에서 가장 시급한 문제는 평가지표의 타당성 제고인 것으로 나타나고 있다. 특히 재정지원사업 평가의 경우 41.5%가 여기에 손을 들어 주었다. 다른 평가유형들에 대해서도 약 30% 정도가 여기에 동의해 주었다. 대학자체평가에 대해서는 평가지표의 타당성 제고보다는 평가목적 및 필요성을 제고하는 것이 더 시급하다는 의견이 약간 더 많았다. 대학자체평가에 대해서는 평가운영 방법의 개선이 필요하다는 의견도 21.6%로 많은 편이었다. 기관인증평가는 다른 평가에 비해서 평가위원의 전문성 확보(15.0%)나 평가결과의 공개 활용(18.4%)에서 개선이 필요하다는 의견이 상대적으로 많았다. 대학구조개혁평가의 경우는 평가목적 및 필요성을 제고하는 일이 필요하다는 의견이 31.9%로 상대적으로 높았다.

대학구조개혁평가에 대하여 가장 개선이 필요한 사안에 대해서는 교수와 직원 간에 차이가 명확하게 나타났다. 다음의 <표 20>을 보면, 교수들은 평가지표의 타당성 제고를 가장 시급한 개선 과제로 든 경우가 43.5%였던 반면에, 직원들은 평가목적 및 필요성 제고를 가장 시급한 개선 과제로 든 경우가 44.0%로 나타나 차이를 보였다.

<표 20> 교수/직원 간 대학구조개혁평가에서 시급한 개선 과제 응답 차이

구분	평가목적 및 필요성 제고	평가지표의 타당성 제고	평가운영 방법의 개선	평가위원의 전문성 확보	평가결과의 공개·활용	계
교수	59	101	32	14	26	232
	25.4	43.5	13.8	6.0	11.2	100.0
직원	88	59	28	6	19	200
	44.0	29.5	14.0	3.0	9.5	100.0
대학 전체	147	160	60	20	45	432
	34.0	37.0	13.9	4.6	10.4	100.0

4) 피평가기관(대학)의 필요 사항

피평가기관(대학)의 필요 사항에 대한 분석 결과는 다음의 <표 21>에 제시되어 있다.

<표 21> 피평가기관(대학)의 필요 사항

구분	사례수	비율
대학평가의 궁극적 목적 및 가치, 필요성 등에 대한 사회적 합의의 틀 마련	77	16.5
평가유형별로 우수 대학 사례 및 국내외 동향 등 유의미한 정책 정보 제공, 지원	27	5.8
대학 내부의 자체 개혁에 대학구성원들의 능동적 참여를 독려할 정책 홍보 및 지원	49	10.5
대학의 실질적 질 개선을 도모할 대학별 맞춤형 컨설팅의 지원	107	22.9
평가횟수의 감소 등을 통해 대학평가에 대한 업무부담 완화	178	38.1
평가자료 생성, 제출의 효율화 및 편의를 위한 정보화 시스템 구축·운영	24	5.1
평가준비과정에서 민원 및 질의응답, 정보 제공 및 안내 등에 대한 행정서비스 체계 강화	1	.2
기타	4	.9
계	467	100.0

대학에서 가장 원하고 있는 것은 ‘평가횟수의 감소 등을 통해 대학평가에 대한 업무부담을 완화’ 시켜달라는 의견으로 38.1%의 응답률을 보였다. 평가 자체에 대한 피로감이 가장 불편한 사항이라는 것이다. 다음으로는 ‘대학의 실질적 질 개선을 도모할 대학별 맞춤형 컨설팅의 지원’이 22.9%로 나타났다. 평가의 효용성 개선을 위한 컨설팅을 적극적으로 해달라는 의견이다. 다음으로는 ‘대학평가의 궁극적 목적 및 가치, 필요성 등에 대한 사회적 합의의 틀 마련’이 16.5%로 뒤를 이었고, ‘대학 내부의 자체 개혁에 대학구성원들의 능동적 참여를 독려할 정책 홍보 및 지원’이 필요하다는 의견이 10.5%로 나타났다. 평가 결과 우수대학 정책정보 제공이나 평가 준비 행정서비스 강화는 응답 비율이 상대적으로 낮았다.

다음의 <표 22>는 피평가기관(대학)의 필요 사항에 대한 응답을 평가위원 경험자와 일반 참여자로 구분하여 차이를 살펴본 것이다. 이 분석 결과는 $\chi^2=23.738$, $p=.000$ 으로 나타나 통계적으로 차이가 있는 것으로 분석되었다. 평가위원 경험자들은 대학별 맞춤형 컨설팅을 필요한 지원 사항으로 들었고, 일반 참여자들은 대학평가의 부담 완화를 가장 필요한 지원 사항으로 언급하였다.

<표 22> 평가위원 경험에 따른 피평가기관(대학) 필요사항

구분	대학평가의 궁극적 목적 및 가치, 필요성 등에 대한 사회적 합의의 틀 마련	평가유형별 로 우수 대학 사례 및 국내외 동향 등 유의미한 정책정보 제공·지원	대학 내부의 자체 개혁에 대학구성원 들의 능동적 참여를 독려 할 정책 홍보 및 지원	대학의 실질적 질 개선을 도모할 대학별 맞춤형 컨설팅 의 지원	평가횟수의 감소 등을 통해 대학평가에 대한 업무부담 완화	평가자료 생성, 제출의 효율화 및 편의를 위한 정보화시스 템 구축	계
평가위원	35	17	23	56	52	13	232
	17.9	8.7	11.7	28.6	26.5	6.6	100.0
일반	42	10	26	51	126	11	200
	15.8	3.8	9.8	19.2	47.4	4.1	100.0
전체	77	27	49	107	178	24	432
	16.7	5.8	10.6	23.2	38.5	5.2	100.0

5) 평가유형 간 조정 및 연계

상호 연계가 필요하다고 생각되는 2개의 평가를 선정하도록 한 응답에 대한 분석 결과는 다음의 <표 23>에 제시되어 있다. 가장 순위가 높은 조합 5개의 결과만을 제시하였으며, 조합 내에서의 두 평가 간 순위는 파악되지 않는다.

<표 23> 상호 연계 가능 평가 유형

순위	구분		사례수	비율
1	기관평가인증	대학구조개혁평가	260	55.7
2	정부재정지원사업 선정 평가	대학구조개혁평가	83	17.8
3	정부재정지원사업 선정 평가	기관평가인증	42	9.0
4	기관평가인증	대학자체평가	26	5.6
5	대학자체평가	대학구조개혁평가	18	3.9
	기타 조합		38	8.1
	계		467	100.0

응답자 중 절반 이상(55.7%)이 기관평가인증과 대학구조개혁평가를 상호 연계가 가능한 평가 유형으로 응답해 주었다. 그 이외로는 정부재정지원사업 평가와 대학구조개혁평가를 연계하자는 의견이 17.8%였고, 정부재정지원사업 평가와 기관평가인증을 연계하자는 의견이 9.0%로 나타났다. 그 이외의 의견들은 모두 응답 비율이 매우 낮았다. 응답자들은 기관평가인증, 대학구조개혁평가, 정부재정지원사업 평가 등 세 평가 유형 간의 연계가 가능하다고 생각하고 있으며, 그 중에서도 특히 기관평가인증과 대학구조개혁평가의 연계가 필요하다고 보는 것으로 나타났다.

이 질문에 대해서 차이를 보인 변수는 평가위원 활동 여부였다. 다음의 <표 24>에는 평가위원 경험 여부에 따른 상호 연계 가능 평가 유형에 대한 응답의 차이가 제시되어 있다. 이 분석 결과는 $\chi^2=43.349$, $p=.000$ 으로 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 두 집단 모두 기관평가인증과 대학구조개혁평가의 연계를 가장 많이 언급하였지만, 평가위원 집단에서는 재정지원사업 선정 평가와 대학구조개혁평가의 연계를 언급한 경우도 31.6%로 상대적으로 많았다.

<표 24> 평가위원 경험에 따른 상호 연계 가능 평가 유형 응답

구분	기관평가인증 & 구조개혁평가	재정지원사업 & 구조개혁평가	재정지원사업 & 기관평가인증	기관평가인증 & 대학자체평가	대학자체평가& 구조개혁평가	계
평가위원	96	56	12	2	11	177
	54.2	31.6	6.8	1.1	6.2	100.0
일반	164	27	30	24	7	252
	65.1	10.7	11.9	9.5	2.8	100.0
전체	260	83	42	26	18	429
	60.6	19.3	9.8	6.1	4.2	100.0

위의 질문과 함께 상호연계 가능 평가유형 간 연계가 가능한 측면이 무엇인지를 질문하였다. 이 질문에 대한 답은 어떤 연계를 생각하고 있는지에 따라서 다르게 나타날 수 있기 때문에 전체적인 응답 비율보다는, 앞에서 제시되었던 5가지의 대표적인 조합에 대하여 각 조합에 대하여 어떤 측면의 상호 연계가 가능하다고 생각하는지를 분석하였다. 분석 결과는 다음의 <표 25>에 제시되어 있다.

<표 25> 상호 연계 가능 측면(중복응답)

순위	구분		평가자료 생산 및 수집	평가항목 및 평가지표	평가결과 의 활용
1	기관평가인증	대학구조개혁평가	34.2	81.2	57.7
2	정부재정지원사업 선정 평가	대학구조개혁평가	32.5	55.4	67.5
3	정부재정지원사업 선정 평가	기관평가인증	21.4	66.7	59.5
4	기관평가인증	대학자체평가	42.3	92.3	46.2
5	대학자체평가	대학구조개혁평가	38.9	61.1	38.9

가장 많은 지지를 받았던 기관평가인증과 대학구조개혁평가를 상호 연계해야 한다는 응답자 중에는 평가항목 및 평가지표의 연계가 가능하다는 의견이 81.2%로 가장 높았다. 평가결과의 활용에서 연계가 가능하다는 의견이 57.7%, 평가자료 생산

및 수집에서 연계 가능하다는 의견이 34.2%로 나타났다. 대다수의 응답자들이 두 평가 간의 항목 및 지표가 유사하다고 생각하기 때문에 이러한 결과가 나타난 것으로 볼 수 있다.

정부재정지원사업 평가와 대학구조개혁평가 간에는 평가결과의 활용에서 연계가 가능할 것으로 보는 의견이 67.5%로 가장 많았고, 정부재정지원사업 평가와 대학구조개혁평가 간에는 평가항목 및 평가지표의 연계가 가능할 것으로 보는 의견이 66.7%로 가장 많았다. 비록 그 수는 적지만 기관평가인증과 대학자체평가의 연계를 주장한 응답자들은 평가항목 및 평가지표의 연계 가능성을 92.3%로 높게 평가하고 있었다.

3. 주요 분석 결과 및 시사점

설문조사의 핵심적인 결과를 요약하고 그 의미를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 고등교육평가의 목적에 대해서는 대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고라는 응답이 압도적으로 많았다. 고등교육평가의 성과에 대해서는 교육의 질 개선 및 경쟁력 강화라는 응답이 가장 많았다. 성과에 대해서 평가위원 경험자들의 경우는 국가적 차원의 대학구조개혁 추진을 중요한 성과로 뽑는 비율이 상대적으로 높았다. 그러나 목적과 성과의 교차분석 결과를 보면, 대부분의 응답자들은 자신이 생각하는 평가의 목적에 대비하여 해당 목적이 어느 정도 달성되고 있는 것으로 인식하고 있었다.

둘째, 평가 도입의 취지에 비추어 평가결과가 가지는 정책적 실효성에 대해서는 전체적으로 3.09에서 3.73에 이르는 다소 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 대학 자체평가는 대학의 자체점검의 기회를 제공하고 교육 질 개선의 환류체계 구축이라는 정책적 실효성이 높게 평가되었고, 대학구조개혁평가의 경우에는 장래 인구 변화에 선제적으로 대응한다는 정책적 실효성은 높게 인식되었으나 대학교육 여건 및 질 개선의 실효성은 상대적으로 낮았던 것으로 인식되었다. 대체적으로 평가위원 경험자들은 평가의 실효성을 높게 평가하고 있었다. 대학구조개혁평가는 다소 특별한 경향을 보이는데, 보직교수들의 평가가 더 높았으며, 비수도권에서 실효성을 더 좋게 평가하고 있었다. 그리고 국립대학 보다 사립대학 응답자들이 더 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 한국 고등교육 평가체제의 개선 과제 및 그 개선 필요성에 대해서는 평가 목적과 취지를 분명히 하는 일, 목적에 부합하는 평가내용과 방법의 동원, 대학 실정에 맞는 평가지표의 객관성 및 타당성 제고, 정부 주도형 평가방식의 탈피, 대학

의 자체적인 평가역량을 육성하는 일, 평가 간 중복성 방지 및 상호 연계성 강화, 평가용 자료제출의 부담완화 등과 같은 항목 모두에 대해 최저 3.92에서 최고 4.12까지 모두 필요한 것으로 응답했다. 그 중에서도 필요성이 가장 높게 평가받은 항목은 대학의 실정에 맞는 평가지표의 객관성, 타당성을 제고하는 것이었다. 세부 변수로 나누어 보았을 때 가장 극적인 차이를 보이는 항목은 평가자료 제출 부담의 완화였다. 평가위원 경험이 없는 응답자일수록, 사립대학일수록, 일반대학이나 전문대학일수록, 평가자료 작성자일수록 평가자료 제출 부담의 완화가 시급하다고 생각하고 있었다.

넷째, 한국 고등교육평가의 실태를 분석하기 위해 4개의 주요 핵심적인 평가에 대해서 평가의 여러 항목에 대한 메타평가 문항을 동일한 질문으로 진단하였다. 기관평가인증, 학문분야 평가인증, 구조개혁평가, 재정지원사업 평가 등에 대해 일종의 메타 평가를 실시한 결과, 대부분의 항목에서 기관평가인증이 가장 높은 점수를 얻었고, 대학구조개혁평가는 가장 낮은 점수를 받았다. 평가유형별로 보면, 기관평가인증의 경우, 평가결과의 활용성 부족, 학문분야 평가인증은 평가부담, 공감대 형성 부족 등에서 낮은 점수를 받았고, 구조개혁평가는 평가부담, 법제도 근거 미흡, 의견수렴 및 정보공유 부족 등이, 재정지원사업 평가에서는 평가부담, 평가준비 시기 및 기간 부족, 의견수렴 및 정보 공유 부족 등이 낮게 평가되었다. 다시 말해 기관평가인증은 평가결과의 활용성을 높이기 위한 개선 노력이 요청되고, 학문분야 평가인증은 공감대 형성을 위한 개선 노력, 구조개혁평가는 법제도 근거 마련 노력, 의견수렴 및 정보 공유 노력, 재정지원사업 평가는 평가준비 기간 확보, 의견수렴 및 정보공유를 위한 개선 노력이 요청된다고 할 수 있다. 모든 평가유형에 걸쳐 평가부담 완화를 위한 개선노력이 공통적으로 요청된다. 대학구조개혁평가의 경우, 상대적으로 좋은 평가를 받은 항목은 평가 결과의 공개성을 비롯한 평가결과의 활용 영역이었다. 실태진단 결과를 평가경험 여부에 따라 비교분석하면, 평가위원 경험자의 경우, 평가유형 간 차이가 크지 않지만, 대학 평가 담당자들은 기관평가인증을 가장 우호적으로 구조개혁평가를 가장 부정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 전반적으로 평가위원을 경험한 사람들이나 정부출연기관에 근무하는 사람들일수록 고등교육 평가 실태에 대하여 긍정적 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 고등교육 평가체제의 개선과 관련하여 미래의 산업인력구조 변화에 대비한 교육과정의 개편, 운영이 가장 중점을 두어야 할 사항으로 인식되고 있었다. 평가의 수행체계 개선에 대해서는 집단 간 차이가 있었는데, 평가위원 참여자들이나 정부출연기관 담당자들은 현행 방식의 외부자 평가에, 대학 평가담당자들은 대학의 자율성에 맡겨야 한다는 데에 선호가 높았다. 모든 평가유형에서 평가지표의 타당성 제고가 가장 시급한 개선이 필요한 것으로 응답되었다. 다만, 대학자체평가의 경우에는 평가목적 및 필요성의 제고가 시급히 개선되어야 할 사항으로 지적되었다.

여섯째, 고등교육 평가와 관련하여 대학의 필요 사항으로는 평가 부담의 완화에 대한 의견이 가장 많았다. 특히 평가담당직원에게서 이러한 의견의 비율이 상대적으로 높았다. 대학의 실질적인 개선을 위한 맞춤형 컨설팅에 대한 수요도 많았는데, 이런 의견은 평가위원 경험자들에게서 많이 나타났다. 평가의 진행 과정에서 대학 평가담당직원에게 상당한 업무 부담이 주어진다는 것을 확인할 수 있었다. 여러 평가유형 중에서 상호 연계가 가능한 것으로는 기관평가인증과 대학구조개혁평가를 연계해야 한다는 의견이 절반을 넘었다. 이 두 평가는 평가항목 및 평가지표의 측면에서 연계 가능성이 높다는 의견이 많았다. 평가위원 경험이 있는 응답자들에게서는 정부재정지원사업 선정 평가와 대학구조개혁평가를 연계해야 한다는 의견이 상대적으로 높았는데, 양자 간에는 평가결과의 활용에서 연계 가능성이 높다는 의견이 많았다.

□ 부록 < ‘한국 고등교육평가 실태 분석 및 개선을 위한 설문조사’ 조사지 >

한국 고등교육평가 실태 분석 및 개선을 위한 설문조사 안내

안녕하십니까?

한국교육개발원에서는 2017년 기본연구과제의 일환으로 「**한국 고등교육 평가체제 개선 방안**」 연구를 추진하고 있습니다.

본 설문조사를 통해 현재 다양한 형태로 수행되고 있는 고등교육평가의 실태 및 개선 사항에 대한 귀하의 의견을 듣고자 합니다. 귀하의 응답결과는 현행 고등교육평가의 현황과 개선의 쟁점을 진단하는 데 있어서 핵심 근간이 될 것입니다. 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어주셔서 이 설문조사에 참여해주시면 감사하겠습니다.

이 설문조사는 2017. 9. 01. ~ 9. 18. 사이에 온라인 설문조사 형태로 실시되며, ① **현행 고등교육 평가체제 현황**, ② **주요 대학평가유형별 운영 실태**(기관평가인증, 학문분야평가인증, 대학구조개혁평가, 정부재정지원사업 등), ③ **고등교육 평가체제 개선방안** 등 3개 영역에 걸쳐 약 120개 문항으로 구성되어 있습니다. 대학평가 업무에 참여하셨던 경험을 토대로 하여, 귀하가 평소에 갖고 계신 생각과 소신대로 성실히 답변해 주시기 바랍니다. 설문에 응답해주신 내용은 오로지 본 연구수행을 위한 연구자료 용도에 한정되어 활용될 것임을 반드시 약속드립니다.

설문응답에 소요될 시간은 25분 내외 정도입니다. 이 설문조사는 ‘온라인 동의서’에 기초하여 자발적인 참여 의사를 밝힌 분들을 대상으로 진행될 것이며, 설문조사에 참석하신 분에게는 작은 성의의 표시지만 온라인 문화상품권 1만원을 지급해 드립니다.

귀하의 의견은 미래 지향적 고등교육 평가체제를 구상하고 실천에 옮기는 데 있어서 밑거름이 될 것입니다. 다시 한 번 이 설문조사에 적극 참여해주시기를 간곡히 부탁드립니다.

감사합니다.

2017년 9월 1일

한국교육개발원 원장 **김 재 춘**
연구책임자 **임 후 남**

● **제출방법** : 온라인 설문조사 참여

● **문의처**

☎ 담당자 : 한국교육개발원 대학평가본부 조혜진 연구원

☎ ☎ : 043-5309-294 / e-mail : vivajin21@kedi.re.kr

동 의 서

연구제목: 한국 고등교육 평가체제 개선방안 연구

연구책임자: 임 후 남 (한국교육개발원 연구위원)

1. 나는 본 설문조사의 안내문을 모두 읽었으며, 이를 통해 조사연구의 목적과 취지를 충분히 이해합니다.
2. 나는 이 조사에 참여함으로써 응답결과가 연구목적에 한정하여 활용될 것이라는 점에 대해 안내를 받았습니다.
3. 나는 본 설문조사 참여에 따른 답례품(온라인 문화상품권)에 대한 안내를 받았습니다.
4. 나는 본 설문조사의 필요성에 공감하며 자발적인 의사에 기초하여 참여합니다.
5. 나는 설문조사 과정에서 참여를 중단할 수 있고, 이러한 결정이 나에게 어떠한 불이익도 주지 않을 것이라는 것을 알고 있습니다.

※ 귀하는 위의 내용을 숙지하고, 설문조사에 참여하는 것에 동의하십니까?

☐ 예

☐ 아니오

I 아래 문항들은 분석에 필요한 응답자의 배경 특성과 관련 문항들입니다.

- 귀하의 성별은 무엇입니까?
① 남성 ② 여성
- 귀하의 연령대를 표기해 주시기 바랍니다.
① 20대 이하 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
- 귀하의 현재 소속 기관에서의 재직 경력은 어느 정도인지 연수를 기재하여 주십시오.
(만 ____ 년)
- 귀하가 재직하고 있는 소속기관의 어느 유형에 해당됩니까?
① 국공립 대학 ② 사립대학 ③ 정부출연 연구기관 및 공공기관 ④ 기타

(☞ ①, ② 응답자의 분기 질문→ 4.1, 4.2)

4.1. 귀하의 재직하고 있는 소속기관은 다음 중 어디에 해당됩니까?

- | | | |
|--------|-------------------|--------------|
| ① 일반대학 | ② 전문대학 | ③ 교육대학 |
| ④ 산업대학 | ⑤ 원격대학(방송대/사이버대학) | ⑥ 기타 고등교육 기관 |

4.2. 현재 소속기관에서의 귀하의 지위는 무엇인지요?

- | | | | |
|--------|--------|---------------|-------------|
| ① 보직교수 | ② 일반교수 | ③ 평가 담당 부서 직원 | ④ 기타: _____ |
|--------|--------|---------------|-------------|

- 귀하가 재직하고 있는 소속기관의 소재지는 무엇입니까?
① 서울 ② 경기·인천 ③ 강원 ④ 충북 ⑤ 대전·충남·세종
⑥ 전북 ⑦ 광주·호남 ⑧ 대구·경북 ⑨ 부산·경남 ⑩ 제주
- 최근 3년 동안** 대학평가와 관련하여 귀하가 담당했던 주요한 역할은 무엇입니까?
① 보직교수로서 대학평가 업무 관련 총괄
② 평가자료 작성 및 대응 실무
③ 평가위원으로서 참여
④ 평가수행기관에서 평가수행 업무 담당
⑤ 해당 없음

II 다음의 문항들은 우리나라 고등교육 평가체제 일반에 대한 질문내용입니다.

7. 다음의 항목들은 고등교육평가의 주요 목적을 예시한 것입니다. 이중 귀하께서 가장 중요하다고 생각하는 3가지를 우선순위대로 표시해 주시기 바랍니다.

고등교육평가의 목적	1순위	2순위	3순위
① 대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고	☐	☐	☐
② 대학구조개혁 및 제도 변화	☐	☐	☐
③ 사회적 책무성 증진	☐	☐	☐
④ 정부의 재정 지원 근거 마련	☐	☐	☐
⑤ 고등교육 정책 및 제도 개선	☐	☐	☐
⑥ 수요자를 위한 대학 및 학과(전공) 정보 제공	☐	☐	☐
⑦ 기타:	☐	☐	☐

8. 다음은 현행 우리나라 고등교육평가의 성과 측면을 예시한 내용입니다. 이중 귀하께서 가장 중요하다고 생각하는 3가지를 우선순위대로 표시해 주시기 바랍니다.

고등교육평가의 주요 성과	1순위	2순위	3순위
① 교육의 질 개선 및 경쟁력 강화	☐	☐	☐
② 대학 내부의 변화·혁신의 계기 마련 (대학구성원의 인식변화 및 제도개혁의 동력 부여 등)	☐	☐	☐
③ 국가적 차원의 대학구조개혁의 추진 (인구절벽 시대 정원감축 및 대학구조 조정 등)	☐	☐	☐
④ 교육여건의 발전적 개선 (대학의 행·재정, 학사제도 개편 등)	☐	☐	☐
⑤ 정부재정지원의 합리적 근거 마련	☐	☐	☐
⑥ 대학의 사회적 책무성에 대한 인식 제고	☐	☐	☐
⑦ 수요자 대상 정보제공의 활성화	☐	☐	☐
⑧ 기타:	☐	☐	☐

9. 다음의 각 고등교육평가의 유형별 도입 취지를 염두해 볼 때 그 정책적 실효성이 어느 정도 달성되었다고 보십니까?

대학평가유형	도입 취지	평가결과와 정책적 실효성 정도				
		① 매우낮음	② 낮음	③ 보통임	④ 높음	⑤ 매우높음
① 대학재정지원사업 선정평가	• 정부재정사업의 효율화	●	●	●	●	●
	• 대학교육의 여건 및 질 개선	●	●	●	●	●
② 기관인증평가	• 교육의 질 보장 및 공신력 확보	●	●	●	●	●
	• 대학교육의 질 향상 및 개선	●	●	●	●	●
③ 학문분야인증평가	• 해당분야 교육여건 및 질 개선	●	●	●	●	●
	• 산업수요와 연계한 전공역량 강화	●	●	●	●	●
④ 대학구조개혁평가	• 장래인구 변화에 선제적 대응	●	●	●	●	●
	• 대학교육 여건 및 질 개선	●	●	●	●	●
⑤ 대학자체평가	• 대학의 자체 점검 기회 제공	●	●	●	●	●
	• 교육 질 개선의 환류체계 구축	●	●	●	●	●

10. 귀하는 다음의 고등교육 평가체제 개선 사항들에 대해 그 필요성을 각각 어느 정도로 보십니까?

향후 고등교육평가의 개선 과제	개선 사항으로서 필요성 정도				
	① 매우낮음	② 낮음	③ 보통임	④ 높음	⑤ 매우높음
① 평가의 목적과 취지를 분명히 하는 일	●	●	●	●	●
② 목적에 부합하는 평가내용과 방법의 동원	●	●	●	●	●
③ 대학 실정에 맞는 평가지표의 객관성·타당성 제고	●	●	●	●	●
④ 대학별 특성을 고려한 평가방식 개선	●	●	●	●	●
⑤ 정부주도형 평가방식의 탈피	●	●	●	●	●
⑥ 대학의 자체적인 평가역량을 육성하는 일	●	●	●	●	●
⑦ 여러 대학평가 간 중복성 방지 및 상호 연계성 강화	●	●	●	●	●
⑧ 기제출 자료를 활용하여 평가용 자료제출의 부담 완화	●	●	●	●	●
⑨ 기타 : _____	●	●	●	●	●

III

이하 내용은 현재 수행되고 있는 주요 고등교육평가의 실태를 진단하기 위한 문항입니다. 각 항목별 준거에 따라 귀하의 의견을 선택하여 표시해 주시기 바랍니다(11~14번).

11. 아래의 항목별 준거에 비추어 볼 때, 현재 수행되고 있는 기관평가인증의 실태는 어떠하다고 생각하십니까? ※ 참고: 기관인증평가- 1주기(2011~2015), 2주기(2016~2020)

항목	준거	①매우 그렇지 않다	②그렇 지않다	③보통 이다	④그렇 다	⑤매우 그렇다	⑥잘 모른다
평가 목적	▶ 평가의 필요성에 대한 사회적 공감대가 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 타당하게 설정되어 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 명확하게 제시되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 내용	▶ 평가목적에 부합하는 평가영역 및 항목이 설정되었다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가지표는 평가의 객관성신뢰성을 보장할 수 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가편람의 내용구성이 충분하고 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 방법	▶ 평가목적내용에 적합한 평가방식이 운영되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평정기준 및 판단 근거가 객관적이고 명시적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가를 위한 제반의 수행절차가 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 실행 절차	▶ 대학을 대상으로 한 의견 수렴 및 정보공유 노력이 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가에 대비할 평가시기 및 준비 기간이 적절하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 및 평가팀 구성의 기준 및 원칙이 타당하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가자료 작성지침으로 제시된 양작절적 기준이 적절하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가 대비에 대한 행정지원업무가 체계적이다 (공지, 민원 및 문의 해결, 이의제기 수용 등)	●	●	●	●	●	●
평가 실행 준칙	▶ 평정 기준이 명시적이고 구체적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가준비에서 소요되는 업무 부담이 적절하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가활동이 공정하고 객관적으로 수행되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원과 평가수행기관은 평가과정에서 대학(대학관 제자)에게 공명정대한 태도로 업무에 임한다.	●	●	●	●	●	●
평가 결과 활용	▶ 평가결과가 대학 및 일반사회에 적절하게 공개되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가결과가 애초의 평가목적대로 활용되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 여건 및 환경	▶ 평가수행기관은 해당 평가업무에 요청한 전문성을 갖추고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가체제의 전문성 및 질적 제고를 위한 지속적 노력이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가시행에 근거가 되는 법적, 제도적 기반이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 효율적 평가운영을 위한 시스템 인프라가 구축되어 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 등 관계자의 전문성 신장을 위한 교육연수체 계가 적절하다.	●	●	●	●	●	●

12. 아래의 항목별 준거에 비추어 볼 때, 현재 수행되고 있는 **학문분야평가인증**의 전반적인 실태는 어떠하다고 생각하십니까? ※ 학문분야평가인증: 공학교육인증, 간호학교육인증, 건축학교육인증 등

항목	준거	①매우 그렇지 않다	②그렇 지않다	③보통 이다	④그렇 다	⑤매우 그렇다	⑥잘 모른다
평가 목적	▶ 평가의 필요성에 대한 사회적 공감대가 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 타당하게 설정되어 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 명확하게 제시되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 내용	▶ 평가목적에 부합하는 평가영역 및 항목이 설정되었다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가지표는 평가의 객관성신뢰성을 보장할 수 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가편람의 내용구성이 충분하고 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 방법	▶ 평가목적내용에 적합한 평가방식이 운영되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평정기준 및 판단 근거가 객관적이고 명시적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가를 위한 제반의 수행절차가 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 실행 절차	▶ 대학을 대상으로 한 의견 수렴 및 정보공유 노력이 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가에 대비할 평가시기 및 준비 기간이 적절하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 및 평가팀 구성의 기준 및 원칙이 타당하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가자료 작성지침으로 제시된 양작절적 기준이 적절하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가 대비에 대한 행정지원업무가 체계적이다 (공지, 민원 및 문의 해결, 이의제기 수용 등)	●	●	●	●	●	●
평가 실행 준칙	▶ 평정 기준이 명시적이고 구체적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가준비에서 소요되는 업무 부담이 적절하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가활동이 공정하고 객관적으로 수행되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원과 평가수행기관은 평가과정에서 대학(대학관계자)에게 공정정대한 태도로 업무에 임한다.	●	●	●	●	●	●
평가 결과 활용	▶ 평가결과가 대학 및 일반사회에 적절하게 공개되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가결과가 애초의 평가목적대로 활용되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 여건 및 환경	▶ 평가수행기관은 해당 평가업무에 요청한 전문성을 갖추고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가체제의 전문성 및 질적 제고를 위한 지속적 노력이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가시행에 근거가 되는 법적, 제도적 기반이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 효율적 평가운영을 위한 시스템 인프라가 구축되어 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 등 관계자의 전문성 신장을 위한 교육연수체계가 적절하다.	●	●	●	●	●	●

13. 아래의 항목별 준거에 비추어 볼 때, 2015년부터 실시되고 있는 **대학구조개혁평가**의 실태는 어떠하다고 생각하십니까?

항목	준거	①매우 그렇지 않다	②그렇지 않다	③보통이다	④그렇다	⑤매우 그렇다	⑥잘 모른다
평가 목적	▶ 평가의 필요성에 대한 사회적 공감대가 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 타당하게 설정되어 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 명확하게 제시되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 내용	▶ 평가목적에 부합하는 평가영역 및 항목이 설정되었다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가지표는 평가의 객관성신뢰성을 보장할 수 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가편람의 내용구성이 충분하고 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 방법	▶ 평가목적내용에 적합한 평가방식이 운영되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평정기준 및 판단 근거가 객관적이고 명시적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가를 위한 제반의 수행절차가 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 실행 절차	▶ 대학을 대상으로 한 의견 수렴 및 정보공유 노력이 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가에 대비할 평가시기 및 준비 기간이 적절하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 및 평가팀 구성의 기준 및 원칙이 타당하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가자료 작성지침으로 제시된 양작질적 기준이 적절하다	●	●	●	●	●	●
평가 실행 준칙	▶ 평가 대비에 대한 행정지원업무가 체계적이다 (공지, 민원 및 문의 해결, 이의제기 수용 등)	●	●	●	●	●	●
	▶ 평정 기준이 명시적이고 구체적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가준비에서 소요되는 업무 부담이 적절하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가활동이 공정하고 객관적으로 수행되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 결과 활용	▶ 평가위원과 평가수행기관은 평가과정에서 대학(대학관계자)에게 공명정대한 태도로 업무에 임한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가결과가 대학 및 일반사회에 적절하게 공개되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 여건 및 환경	▶ 평가결과가 애초의 평가목적대로 활용되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가수행기관은 해당 평가업무에 요청한 전문성을 갖추고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가체제의 전문성 및 질적 제고를 위한 지속적 노력이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가시행에 근거가 되는 법적, 제도적 기반이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 효율적 평가운영을 위한 시스템 인프라가 구축되어 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 등 관계자의 전문성 신장을 위한 교육연수체계가 적절하다.	●	●	●	●	●	●

14. 아래의 항목별 준거에 비추어 볼 때, 근래에 수행되고 있는 **정부재정지원사업 선정평가** (CK, SCK, PRIME, LINC+, ACE+ 등)의 실태는 어떠하다고 생각하십니까?

항목	준거	①매우 그렇지 않다	②그렇지 않다	③보통이다	④그렇다	⑤매우 그렇다	⑥잘 모른다
평가 목적	▶ 평가의 필요성에 대한 사회적 공감대가 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 타당하게 설정되어 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가목적이 명확하게 제시되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 내용	▶ 평가목적에 부합하는 평가영역 및 항목이 설정되었다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가지표는 평가의 객관성신뢰성을 보장할 수 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가편람의 내용구성이 충분하고 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 방법	▶ 평가목적내용에 적합한 평가방식이 운영되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평정기준 및 판단 근거가 객관적이고 명시적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가를 위한 제반의 수행절차가 적절하다.	●	●	●	●	●	●
평가 실행 절차	▶ 대학을 대상으로 한 의견 수렴 및 정보공유 노력이 충분하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가에 대비할 평가시기 및 준비 기간이 적절하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 및 평가팀 구성의 기준 및 원칙이 타당하다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가자료 작성지침으로 제시된 양작질적 기준이 적절하다	●	●	●	●	●	●
평가 실행 준칙	▶ 평가 대비에 대한 행정지원업무가 체계적이다 (공지, 민원 및 문의 해결, 이의제기 수용 등)	●	●	●	●	●	●
	▶ 평정 기준이 명시적이고 구체적이다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가준비에서 소요되는 업무 부담이 적절하다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가활동이 공정하고 객관적으로 수행되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 결과 활용	▶ 평가위원과 평가수행기관은 평가과정에서 대학(대학관계자)에게 공명정대한 태도로 업무에 임한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가결과가 대학 및 일반사회에 적절하게 공개되고 있다.	●	●	●	●	●	●
평가 여건 및 환경	▶ 평가결과가 애초의 평가목적대로 활용되고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가수행기관은 해당 평가업무에 요청한 전문성을 갖추고 있다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가체제의 전문성 및 질적 제고를 위한 지속적 노력이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가시행에 근거가 되는 법적, 제도적 기반이 존재한다.	●	●	●	●	●	●
	▶ 효율적 평가운영을 위한 시스템 인프라가 구축되어 있다	●	●	●	●	●	●
	▶ 평가위원 등 관계자의 전문성 신장을 위한 교육연수체계가 적절하다.	●	●	●	●	●	●

IV 마지막으로, 고등교육 평가체제의 개선 방안에 대한 귀하의 의견을 묻는 내용입니다.

15. 귀하는 현 단계 우리나라의 고등교육의 **사회적 책무성 증진**과 관련하여 고등교육평가에서 **가장 중점을 두어야 하는 측면**이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 국제화 시대에 맞는 대학교육 질 및 경쟁력 제고
- ② 지역사회에 공헌할 수 있는 개방적이고 유연한 학사운영체제 개선
- ③ 미래의 산업인력구조 변화에 대비한 교육과정의 개편·운영
- ④ 학위취득 요건 강화 등을 통한 대학교육의 질 보장 및 공신력 확보
- ⑤ 기타:

16. 고등교육평가 수행체계와 관련하여 다음 중 귀하의 견해에 **가장 가까운 내용**은 무엇입니까?

- ① 공정한 대학평가를 위해서는 **외부자(정부 및 제 3자 평가주체)에 의한 대학평가 방식이 현행처럼 유지되거나 보다 강화되어야 한다.**
- ② 외부자(정부 및 제 3자 평가주체)에 의한 평가방식을 지양하고, **대학의 제도 개선 및 평가의 문제는 대학의 고유 권한 및 자율적 판단에 맡겨야 한다.**
- ③ 대학의 이해관계에서 자유롭고 독립된 평가전담기구에 의해 대학평가 업무 일체가 이관되어 전면적으로 재정비되어야 한다.
- ④ 평가유형별 목적과 특성에 따라 정부 및 제3자에 의한 평가, 대학 자체 방식이 적절하게 병행될 필요가 있다.
- ⑤ 기타:

17. 귀하는 다음의 각 향후 대학평가유형별로 개선이 **가장 필요한 사항**은 무엇이라고 생각하십니까?

대학평가유형	평가목적 및 필요성 제고	평가지표의 타당성 제고	평가운영 방법의 개선	평가위원의 전문성 확보	평가결과의 공개·활용	(기타: _____)
① 대학재정지원 사업선정 평가	●	●	●	●	●	●
② 기관인증평가	●	●	●	●	●	●
③ 학문분야 인증평가	●	●	●	●	●	●
④ 대학구조개혁 평가	●	●	●	●	●	●
⑤ 대학자체평가	●	●	●	●	●	●

18. 평가를 받는 대학의 입장을 고려할 때, 다음의 항목 중에서 대학을 위한 정책적 지원 사항 중에서 **가장 필요한 것**은 무엇입니까?

- ① 대학평가의 궁극적 목적 및 가치, 필요성 등에 대한 **사회적 합의의 틀** 마련
- ② 평가유형별로 우수 대학 사례 및 국내외 동향 등 유의미한 **정책정보 제공** 지원
- ③ 대학 내부의 자체 개혁에 **대학구성원들의 능동적 참여를** 독려할 정책 홍보 및 지원
- ④ 대학의 실질적 질 개선을 도모할 **대학별 맞춤형 컨설팅**의 지원
- ⑤ 평가횟수의 감소 등을 통해 **대학평가에 대한 업무부담** 완화
- ⑥ **평가자료 생성·제출의 효율화** 및 편의를 위한 정보화 시스템 구축·운영
- ⑦ 평가준비과정에서 민원 및 질의응답, 정보 제공 및 안내 등에 대한 **행정서비스 체계** 강화
- ⑧ 기타 : _____

19. 향후 고등교육 평가체제 개선을 위해 상호 연계가 가장 필요하다는 생각되는 **2 가지 평가유형**을 선택하여 주시기 바랍니다.

대학평가 유형	2개까지 선택
① 정부재정지원사업 선정 평가	☐
② 기관평가인증	☐
③ 학문분야평가인증	☐
④ 대학자체평가	☐
⑤ 대학구조개혁평가	☐
⑥ 교원양성기관평가	☐
⑦ 언론사 주관 대학평가	☐
⑧ 기타: _____	☐
⑨ 없음	☐

20. 위 질문에서 선택한 2가지 평가유형들은 구체적으로 어떤 측면에서 상호 간에 연계될 수 있다고 보십니까? 해당되는 항목을 모두 골라주시기 바랍니다.

- ① 평가자료 생산 및 수집 ② 평가항목 및 평가지표
- ③ 평가결과의 활용 ④ 기타_____

21. 마지막으로 고등교육 평가체제의 실태 및 개선방안과 관련하여 **귀하의 의견을 자유롭게 기술하여** 주십시오.

주제발제 3

한국 고등교육 평가체제 개선방안

“대학이 주체가 되고, 정부가 지원하며, 국민이 신뢰할 수 있는 평가체제”

임 후 남 (한국교육개발원)

한국 고등교육 평가체제는 평가목적과 성과, 평가 다양화 및 확대에 의한 평가부담 증대, 평가 내용 및 방법의 타당성 및 적절성, 평가 결과 활용의 범위 및 실효성 등에 대한 문제제기가 적지 않다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 대학이 주체가 되고, 정부가 지원하며, 국민이 신뢰할 수 있는 평가체제로 개선되어야 한다.

1. 주요 현안 및 문제점

평가목적과 성과, 평가의 다양화 및 확대, 평가 내용 및 방법, 평가결과의 활용 등의 차원에서 한국 고등교육 평가체제의 주요 현안과 문제점은 다음과 같다.

○ 고등교육평가의 목적

고등교육 및 고등교육 평가 전문가들은 고등교육평가의 목적에 대해 다음과 같은 의견을 개진하였다.

질 보증, 정보 제공 등의 표면적 목적이나 명분보다는, 평가결과를 활용하는데 있어 대학 **재정지원, 정원 조정(축소)** 등이 오히려 평가 목적인 것처럼 본말이 전도되고 있음. 즉 재정지원을 받기위해, 정원조정 당하지 않기 위해 평가를 받는 것으로 이해되고 있음

고등교육기관의 평가의 궁극적 목적은 **교육의 질적 개선**을 통해 배출된 인력 및 성과가 국가발전에의 기여라고 본다. 이러한 목적 달성을 위하여 다양한 평가가 시행되고 있다. 학령인구 감소에 따른 고등교육기관의 위기의 시대인 현재의 평가는 행정부(국가)의 **정책유도** 측면이 강하게 부각되고 있다고 생각된다.

이념적으로는, **고등교육의 질 보증**과 공적 신뢰도 제고가 고등교육 평가의 주된 목적이어야 하겠지만, 현실적으로는 재정 지원 평가 등 정부 주도 평가의 경우 (주로, 단기적인) **고등교육 정책 목표 실현의 방편**으로 활용되는 경향이 강하다. 전문 기관이나 단체에서 실시하는 인증평가의 경우 학력 및 자격 인증에 필요한 최소한의 교육의 **질 보증**을 주된 목적으로 한다는 점에서, **고등교육의 책무성과 신뢰성 제고**라는 평가 목적에 비교적 근접해 있다.

.... 고등교육 평가의 주요 목적은 고등교육기관에서 제공하는 교육 프로그램이 **일정한 수준의 질을 충족**하고 있는지 확인하여 국가가 공식적으로 교육의 질을 관리하여 국가 경쟁력 제고 및 학문 발전에 기여 고등교육기관에 대한 국가의 지원은 세금을 내는 **학부모들에게 공적 신뢰를 회복**하는데 있어서 평가도 이를 위한 일환으로 진행되는 것이라고 생각함. 더불어 국가가 고등교육기관의 프로그램을 **지원 근거 및 학생들의 장학금 지원, 학점 인정 등의 중요한 근거**로 활용할 수 있음.

* 강조는 연구자

고등교육평가의 주요 목적으로 가장 많이 거론되는 것은 교육의 질 보증 및 개선, 수요자 정보 제공, 대학구조개혁 및 재정지원의 근거 마련, 사회적 책무성 제고 등이다. 기타 목적으로는 교육 평등 실현에의 기여, 고등교육의 지속가능성 기여 등을 들고 있다. 설문조사결과를 보아도 대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고를 고등교육평가 목적의 1순위로 응답한 비율이 압도적으로 높다. 고등교육 정책 및 제도 개선과 대학 구조개혁 및 제도 변화가 그 다음으로 높지만 질 보장 및 경쟁력 제고 목적에 비해 응답비율은 상대적으로 낮은 편이다. 고등교육 평가의 기본적인 목적은 교육의 질을 보장하고 경쟁력을 높이기 위한 것이라는 점에서 대체적으로 동의하고 있다고 할 수 있다.

고등교육 평가의 목적과 관련하여 제기되는 현안 및 문제점은 첫째, 시행 중인 여러 평가의 목적이 불명확하다는 것이다. 평가의 목적이 표방되기는 하나 포괄적이거나 추상적인 경우가 많고 차별적인 목적이 명료하게 제시되지 않는다는 지적으로 생각된다. 두 번째 현안은 목적의 ‘전도분말’, ‘이론과 현실의 차이’의 문제이다. 고등교육평가의 이론적, 본질적, 주된, 궁극적 목적이 있는가 하면 현실적, 비본질적, 부가적, 이차적 목적이 있다는 것을 시사하는 것으로 보인다. 고등교육 평가의 목적을 이렇게 이원적으로 구분하는 데에 그치지 않고 이론적, 본질적, 주된, 궁극적 목적이 현실적, 비본질적, 부가적, 이차적 목적 보다 경시된다는 인식이 자리하고 있다.

○ 고등교육평가의 성과

고등교육 평가의 성과에 대해 전문가들은 대체로 대학교육의 질 개선에 일정 정도 기여한 것으로 보고 있다.

일정 수준 이상으로 **대학교육의 질 제고...**, **대학교육여건 개선**(교육비 환원율, 전임교원확보율 등 개선), **대학 내부의 경쟁 강화 및 학과 구조조정 유도**, 대학별 특성화 유도(교육분야 특성화, 연구 분야 특성화), 한계 대학 퇴출을 통한 **대학구조조정**

대학의 **교육 여건 개선**(조직 및 행정, 인적, 물적 자원 등), 대학의 **교육 질 향상**(교육과정 개선, 교수 교육 및 연구력 강화, 학생지도 강화 등), 대학의 **자체 점검 및 발전 계획 수립** 강화, 정책 수립·추진을 위한 대학 실태 파악

교육 여건 환경에 대한 점검 착수. 최소한의 구비여건이 아니라 **교육의 질 제고**에 필요한 환경을 **대학이 스스로 고민하고** 인적/물적 자원을 투자하도록 유도함, (어찌됐든) 재정지원이라는 당근을 통해 **대학이 움직이도록 동기를 부여함**. 가시적 성과 도출 분야에의 집중. 평가지표와 관련 있는 사항에만 대학이 관심을 갖게 하여 대학의 교육이념을 왜곡시킬 수 있는 여지를 줌.

* 강조는 연구자

고등교육 평가는 대학 교육의 여건을 개선하는 성과가 있었고, 대학교육의 경쟁력 강화나 특성화에 기여한 성과도 언급되고 있다. 그런가 하면 고등교육평가는 대학의 사회적 책무성에 대한 인식을 제고하는 성과도 있다. 무엇보다도 평가의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되는 성과가 있었다. 또한 고등교육평가는 대학 내부에 변화나 혁신의 계기를 제공하였다. 대학 스스로 교육의 질 관리체제를 구축하고자 노력하고 있고, 대학 구성원의 마인드가 개선되었으며 개혁을 위한 동력이 제공되었다. 이를 통해 대학은 운영 체제를 효율화하고 대내외적 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 역량을 어느 정도 갖추기 시작하였다. 정부 차원에서는 대학에 대한 재정지원의 합리적 근거를 평가 결과를 통해 확보하였고, 최근에는 대학 구조개혁 정책 추진의 근거를 마련하는 성과가 있었다.

설문조사 응답자들은 대체로 자체평가, 인증평가, 구조개혁평가, 재정지원 평가 등과 같은 고등교육 평가들이 그 도입취지에 비추어 실효성을 거두고 있다고 응답하고 있다. 대학 자체평가는 대학 자체점검의 기회를 제공하고 교육의 질 개선을 위한 환류체계를 구축하는 효과가 있었고, 기관인증평가는 대학교육의 질 향상 및 개선, 교육의 질 보장 및 공신력 확보의 성과가 있었으며, 학문분야 인증평가는 해당 분야 교육 여건 및 질 개선에 기여한 성과가 있었던 것으로 인식되고 있다. 그에 비해 대학 구조개혁평가는 장래인구 변화에 선제적 대응이라는 취지에 있어서는 어느 정도 실효성이 있었으나 대학교육 여건 및 질 개선에 있어서는 상대적으로 그 실효성이 낮은 것으로 인식되고 있다. 여러 재정지원 평가의 경우에는 역으로 대학교육 여건 및 질 개선의 성과에 비해 정부 재정지원 사업의 효율화라고 하는 취지의 실효성은 낮은 것으로 인식되고 있다. 평가위원 경험자들이 대학의 평가 담당자들보다 정책 실효성에 대해 높게 평가하고 있고, 구조개혁평가나 재정지원평가에서 평가위원 경험자와 대학 담당자 간에 인식 차이가 큰 것으로 나타났다. 대학의 평가 담당자들은 평가 결과가 대학에 미치는 영향이 큰 평가에 대해 상대적으로 그 정책 실효성을 낮게 평가하는 경향이 있다.

이러한 고등교육 평가의 성과에도 불구하고 고등교육평가의 문제점 또는 부작용에 대한 지적 또한 적지 않다. 무엇보다도 고등교육평가는 대학의 자율성을 크게 침해하거나 적어도 축소하는 문제점이 있다. 학문 및 연구의 자유, 대학 운영의 자율성이 평가, 특히 외부적 관점에서의 정부 주도 평가에 의해 크게 훼손되었다는 것이다. 이러한 자율성의 침해 또는 축소는 대학에서의 편법적 학사운영, 학사운영

의 왜곡 및 획일화, 전공 다양성의 훼손 등과도 무관하지 않다. 고등교육평가는 또한 비민주적 리더십을 정당화하는 기제로 작용하는 측면도 있다. 결과적으로 대학의 서열화를 조장하거나 공고히 하는 부작용이 있고 대학에 대한 정부의 통제가 강화되는 문제 또한 지속적으로 제기되고 있다.

○ 고등교육평가의 다양화 및 확대

고등교육평가가 다양화, 확대되면서 이로 인한 대학의 평가 부담은 더욱 커졌고, 평가 피로도를 호소하기에 이르렀다.

... 정부주도의 평가는 특히 평가의 일원화를 기하여 대학현장에서 겪는 **평가준비 피로도**를 경감시켜주는 것이 중요하다.

대학 부담 가중 해소: 정보공시항목 이외에 평가를 위해 대학 측이 준비할 자료가 증가하고 평가과정이 복잡해져 대학의 부담이 가중되고 있음

... 3) 각종 평가부담 - 보고서 작성을 위한 **대학자체의 부담**을 최소화하기 위한 노력이 필요, - 최근 몇 년간은 평가를 위해서 상당수의 **대학교수가 교육과 연구를 도외시키는 문제**가 발생하고 있음

... 평가의 내용은 실제로 상당히 유사성을 띠면서도 그 유형이 너무나 다양하게 나타나고 있어 피평가주체인 **대학에 많은 행정적 부담**을 주고 있음. 연구진이 분류한 다양한 유형의 평가들에서 사용되고 있는 지표들을 점검해 보면, 상당부분 유사성을 띠고 있음에도 불구하고, 매 평가마다 똑같은 수고를 반복해서 해야 하는 문제점이 있음.

그런 측면에서 구조개혁평가와 같이 패널티가 명확한 **고부담 평가**는 대학에 큰 부담을 줄 수밖에 없음. 이를 준비하기 위해서 너무 많은 에너지가 투입되고, **과도한 준비 부담**으로 주된 업무 수행에 방해를 받는 경우가 허다함.

* 강조는 연구자

목적의 차이가 불분명한 여러 평가에 참여해야 하는 대학이 제한된 인력과 예산으로 인하여 심각한 부담의 문제를 제기하고 있는 것으로 보인다. 중복적 평가를 정리하여 대학의 평가 부담을 완화하기 위해서는 고등교육 평가를 전담하는 전문기구의 설치, 종합적인 평가계획의 수립 및 장기적 로드맵의 마련 등이 필요하다는 주장도 함께 제기되고 있다. 설문조사에서도 기제출 자료를 활용하여 평가용 자료 제출의 부담을 완화해야하고, 여러 대학평가 간 중복성을 방지하며 상호연계성을 강화해야 한다는 요구가 강하게 나타나고 있다. 평가 준비 부담의 문제에 대해서는 모든 평가유형에서 제기되는 경향이 있다.

○ 고등교육평가 실행 및 활용

고등교육평가의 내용 및 방법과 관련하여 전문가들은 무엇보다도 평가목적과 평가지표의 정합성이 떨어지는 문제를 가장 많이 지적하고 있다. 이러한 지적은 곧 고등교육 평가지표의 타당성 부족 문제와 연결된다. 또한 대학의 규모나 특성을 반영한 평가지표의 개발이 미흡하고 정성지표와 정량지표의 불균형이 심하다는 지적도 적지 않다. 평가지표의 지속성이나 일관성 등이 미흡하여 예측가능성이 낮은 것도 문제점으로 지적된다.

평가지표의 객관성과 타당성을 높이는 문제에 대해서는 설문조사에서도 응답율이 가장 높게 나타났다. 목적에 부합하는 평가내용과 방법의 동원에 대한 요구 또한 주요 개선사항으로 확인되었다. 개선의 시급성에 있어서도 평가지표의 타당성 제고 노력이 가장 시급한 것으로 나타났다. 특히 재정지원 평가의 경우가 가장 시급하고, 구조개혁평가, 기관인증평가의 순으로 나타났다.

평가의 절차와 방법에 대해서도 투명성, 공정성, 객관성 부족 등의 문제가 많이 지적된다. 구체적으로 살펴보면, 평가의 대상이 되는 평가자료의 신뢰성이 의심되고, 평가자(평가위원)의 선정과 배치의 원칙이 분명하지 않으며, 평가자의 전문성 또한 부족하다는 것이다.

평가의 결과 활용과 관련해서는 두 가지 문제점이 주로 지적된다. 하나는 평가 결과가 대학이나 일반국민에 투명하게 공개되지 않는다는 것이다. 평가의 본질적 목적이 대학 교육의 질 제고에 있다면 평가결과에 나타난 대학교육의 여건, 성과, 과정 등에 대한 구체적인 정보가 대학에 제공되어야 대학이 스스로를 진단하고 이를 개선하기 위한 구체적인 계획을 수립하고 실질적인 개혁과 혁신을 추진할 수 있는 토대를 마련하게 될 것이다. 그런데 이러한 피드백 기능이 분명하지 않다는 지적이 많다. 다른 하나는 대학을 선택하는 학생이나 학부모에게 대학평가 결과가 공개되지 않는다는 것이다. 학생 학부모는 대학을 선택함에 있어서 평가결과를 유용한 정보로 활용하지 못하고 있다는 것이다.

한편으로 평가결과를 정책적으로 활용하는 데에 대해서는 상반된 주장이 제기되고 있다. 일부 평가의 경우에는 평가결과가 정책적으로 거의 활용되지 않거나 매우 제한적으로 활용되어 그 실효성이 의심된다는 지적과 함께, 일부 평가는 그 정책적 활용이 과도하여 대학의 평가 부담이 매우 크다는 지적이 있다. 정원 감축이나 조정, 학사구조 개편 등과 같은 구조개혁 조치에 평가결과가 활용됨으로써 평가에 참여하는 대학의 부담과 불만이 매우 큰 것이 사실이다.

2. 대학이 주체가 되는 평가

한국 고등교육 평가체제에 대한 가장 큰 불만 중의 하나가 대학의 자율성 침해 또는 축소 문제이다. 평가, 특히 외부 평가의 종류가 다양해지고 많아지는 추세 속에서 대학 스스로 교육 및 연구 상황을 점검하고 혁신 계획을 수립하는 기회가 적어지고 외부 평가로 인한 대학 운영의 왜곡 내지 획일화 현상이 발생하는 폐단이 적지 않다는 것이다.

전통적으로 대학은 자치기구로서의 특성을 가지고 있고, 고도의 학문적 전문적 지식을 가진 구성원들에 의해 스스로를 자율적으로 점검하여 발전의 방향과 전략을 수립하는 기관이라 할 수 있다. 고등교육이 대중화됨에 따라 대학은 더 이상 학문의 전당이나 연구를 핵심으로 하는 전문 지식인들의 집단으로만 간주되지 않는다. 다양한 수요를 가진 학생들이 대학에 들어오고 이들은 학문적 지식을 토대로 학자만 되는 것이 아니라 다양한 직업을 선택하고 노동시장으로 이행해 간다. 대학의 성과는 교수의 연구활동의 성과로서 연구실적만으로 평가되지 않고, 학생의 학습성과나 졸업률, 나아가 졸업생의 취업이나 임금 등과 같은 노동성과에 대한 요구로 확대되고 있다. 대학에 대한 공적 투자 요구가 커지고 있고, 등록금의 교육적 성과에 대한 문제제기는 등록금 인하 요구로 나타나고 있기도 하다. 대학의 자율성과 함께 책무성에 대한 요구가 대두하였고, 이러한 요구에 대한 정책적 지원이 강조되고 있다. 대학정보공시제의 시행이나 기관 또는 학문분야 평가인증 또한 대학의 책무성을 강화하는 기제로서 정책적 의미를 갖는다.

대학의 자율성과 책무성은 이제 평가체제를 움직이는 두 개의 바퀴이다. 대학은 평가를 통해서 자치기구로서의 전통적 자율적 운영 역량을 갖춰야 하고, 동시에 사회가 대학에 기대하는 책무성을 실현해야 한다. 대학에 대한 사회적 책무성이 강화됨에 따라 고등교육평가에서 대학 외부의 시각과 관점이 강조되어 온 것도 사실이다. 이로 인한 자율성 침해에 대한 문제제기도 커져 왔다. 평가의 결과가 공정하게 산출되고 효과적으로 활용하기 위해서는 대학의 능동적이고 적극적인 참여가 가장 중요하다. 외부적 시각이 가지는 한계를 극복하고 평가 계획의 타당성, 평가 시행과정의 공정성 및 객관성, 평가결과의 신뢰성을 확보하기 위해서는 대학의 자율적 참여가 필수적이다.

따라서 한국 고등교육 평가체제를 개선한다고 할 때 가장 먼저 고려되어야 하는 것은 대학의 주체적 참여이다. 한국 고등교육 평가체제는 무엇보다도 대학이 주체가 되는 평가체제로 개선되어야 할 것이다. 이러한 개선방향을 성취하기 위해서는 다음과 같은 과제들이 구체적으로 도출되어 실행되어야 한다. 첫째, 현재 형식적으로 시행되고 있는 대학 자체평가를 내실화하여야 한다. 둘째, 외부 평가 시에도 대

학의 참여를 확대하기 위해 노력하여야 한다. 참여를 통해 평가의 수용도를 높이고 결과의 효용성도 제고할 수 있을 것이다. 먼저 대학이 주체가 되는 평가체제로 개선되기 위해서는 대학 자체평가를 내실화하고 이를 기반으로 대학 자체평가 결과를 적극 활용하려는 노력이 필요하다. 대학 자체평가의 현황을 분석하고 내실화를 위해 어떤 지원과 노력의 필요한지 살펴보고, 정책적 필요에 따라 실시되는 각종의 평가에서 자체평가결과를 실질적으로 반영할 수 있는지를 고민해 볼 필요가 있다는 것이다. 자체평가 결과와 무관하게 새롭게 평가를 실시하기보다는 대학 자체평가 결과를 어떻게 연계 활용할 수 있을 지에 대한 정책적 노력이 요청된다고 하겠다. 그리고 대학이 주체가 되는 평가체제가 되기 위해서는 각종의 외부 평가에서 대학의 참여를 확대할 필요가 있다. 현재 시행 중인 기관인증평가, 학문분야 인증평가는 물론이고 구조개혁평가, 재정지원평가 등에서 평가계획 수립에서 시행과정, 결과 활용 단계에 이르기까지 대학이 적극적으로 의견을 개진할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

1) 대학 자체평가의 내실화 및 체계적 활용

고등교육법 제11조 2항¹⁾과 고등교육 자체평가에 관한 규칙(교육부령 제1호)²⁾에 의하면, 대학은 “...기관의 교육과 연구, 조직과 운영, 시설과 설비 등에 관한 사항을 스스로 점검하고 평가하여 그 결과를 공시하여야 한다.” 대학 자체평가는 2년에 1회 이상 의무적으로 실시하고 그 결과를 의무적으로 공개하도록 되어 있고, 이를 추진하기 위한 자체평가위원회와 전담조직을 구성하여 운영하도록 규정하고 있다. 다만, 평가항목과 내용, 기준, 방법과 절차 등은 학교에 맡겨져 있다. 말 그대로 대학 자체평가는 법적으로 의무화되어 있고, 그 내용과 방법 등은 학교 자율이다. 대학 자체평가의 추진과 그 결과에 대한 대학 내외의 관심은 크지 않다. 법적 의무이기 때문에 추진하기는 하지만 대학 내 이를 추진하기 위한 조직 및 예산, 계획 등과 같은 인프라 및 역량이 갖추어져 있지 않고, 대학 내외에서 자체평가결과를 토대로 하는 혁신과 지원을 기대하기 어렵다. 관심도 적고, 추진 과정은 형식화되어 있으며, 그 결과 활용 또한 매우 미미하다.

대학의 자체평가는 독립적으로 수행되는 한편, 외부 평가의 한 절차로 추진되기도 한다. 대개의 외부 평가는 자체평가, 서면평가, 면담 또는 현장방문 평가의 절차로 추진되는데, 대학의 자체평가는 이후에 이어지는 서면평가와 면담 또는 방문평가를 위한 기초 자료를 제공함으로써 평가의 초석이 된다. 외부 평가에서 제시한

1) 국가법령정보시스템 <http://law.go.kr/joStmdInfoP.do?lsiSeq=192407&joNo=0011&joBrNo=02> 접속일 2017. 10. 2.

2) 국가법령정보시스템 <http://law.go.kr/lInfoP.do?lsiSeq=137527&efYd=20130323#0000> 접속일 2017. 10. 2.

평가항목이나 지표별로 대학 스스로가 평가를 실시하고 그 결과를 보고서 형태로 작성하여 제출하는 것으로 평가가 시작된다고 할 수 있다. 지표의 특성에 따라 구체적인 절차와 방법은 다를 수 있지만, 대개가 대학이 평가를 위해 지표별로 자료를 수집하고 분석한 내용을 보고서에 담는다. 정량 지표의 경우, 평가편람이나 매뉴얼의 기준에 따라 자료를 수집하여 요청된 양식에 맞추어 제출하면 되고, 정성 지표의 경우에는 지표의 평가방향이나 취지를 숙지하고 구체적인 평가요소와 기준을 적용하여 자체 분석을 실시하고 그 결과를 요청한 양식에 맞추어 보고서에 담아 제출한다.

평가전문가라고 할 수 있는 평가위원은 대학이 작성 제출한 자체평가보고서와 관련 증빙 자료를 가지고 평가를 시작하게 되고, 이를 서면평가라고 한다. 평가위원의 방문 또는 면담은 대학이 제출한 자체평가 결과에 대해 추가적으로 확인이 필요할 때 이를 확인하고 서면평가의 결과를 수정, 보완하는 데에 의미가 있다. 대학의 자체평가는 외부 평가를 추진함에 있어서 그 절차 상 매우 중요하다는 것을 알 수 있을 것이다. 보고서 평가로 인식되어 대학에 대한 보다 직접적인 자료 수집 및 분석이 필요하다는 비판이 있는 것도 사실이지만 기본적으로 모든 고등교육평가는 대학의 자체평가를 중요시하고 인정하는 가운데 추진된다고 할 수 있다. 실제 대학의 자체평가 결과에 따라 이후의 평가 절차가 영향을 받는다는 것은 명확하다.

○ 대학 자체평가 내실화 방안

대학이 의무적으로 추진한 자체평가 결과와 외부 평가의 절차의 하나로 추진되는 자체평가가 얼마나 유기적으로 연관되어 있는지는 알 수 없다. 인증평가의 시행으로 자체평가를 갈음할 수 있다는 점에서 기관인증평가에 대학 자체평가가 매우 밀접하게 연관되어 있음은 짐작할 수 있다. 대부분의 대학에서 대학 자체평가는 기관인증평가의 항목과 기준, 방법에 따라 실시될 것으로 생각된다. 그러나 기관인증평가의 항목과 지표가 다소 광범위하여 이를 매번 실시하는 것은 대학의 부담이 될 수 있기 때문에 인증평가가 실시되지 않는 해의 대학 자체평가는 보다 간략하게 진행되는 것이 현실이다.

대학의 독립적인 자체평가와 평가 절차의 하나로서 추진되는 자체평가가 현실적으로 연관되어 추진되지 않는다고 하더라도 무관하지는 않을 것으로 생각된다. 조사결과에서 알 수 있듯이 여러 평가에서 사용하는 지표는 완전히 독립적이기 보다는 유사한 것들이고 대학 자체평가 항목이나 지표 또한 여기에서 벗어나지 않을 것이기 때문이다. 결국 대학의 자체평가를 내실화하지 않고는 모든 고등교육평가의 내실화 내지 효율화를 기할 수 없다. 그렇기 때문에 한국 고등교육 평가체제 개선의 첫 번째 과제는 대학 자체평가를 내실화하는 것이다.

법적 의무사항의 하나로서 이든 외부 평가의 절차의 하나로서 이든 대학의 자체 평가 결과가 결정적이기 때문이다. 그 자체로서 또는 평가의 토대로서 대학 자체 평가가 중요한 만큼 실제 대학 자체평가가 내실 있게 추진되지 못하고 있는 것이 현실이다. 형식적 의무 이행에 그치고 있거나 인증평가로 갈음하는 경우가 대부분이다. 외부 평가 추진 시에 대학 자체평가 보고서 수준을 보더라도 대학별로 차이가 적지 않다. 평가지표에 대한 이해도도 대학별로 차이가 있다. 일부 대학의 경우, 대학이 가지고 있는 대학 운영의 현황과 결과에 대한 자료를 수집하여 분석하는 역량이 매우 뛰어난 것으로 보이는 반면 일부 대학은 자체적인 분석 역량이 없거나 외부에 의존하기도 한다. 사실 컨설팅 업체로 하여금 대학을 대신하여 자료를 수집, 분석하여 그 결과를 보고서로 작성하도록 하고 대가를 지불하고 있는 대학도 다수 있는 것으로 파악된다.

대학이 자체평가를 형식적으로 시행하거나 외부 평가를 위해 제출하는 자체평가 보고서를 외부에 의존하는 것은 대학 내 이를 추진할 조직과 인력, 예산 등이 갖추어져 있지 않기 때문이다. 대개의 대학에서 평가 업무는 기획처 등과 같은 부서에서 담당하고 있다. 대학의 계획 수립 등의 업무를 주로 담당하는 기획처에서 이를 담당하는 것은 당연할 수 있다. 그러나 기획처에서는 평가 업무 이외에 매우 다양한 업무를 추진하고 있기 때문에 평가 업무의 독립성이 인정되기 어렵다. 대학을 기관 차원에서 연구·분석하고, 이를 토대로 대학의 혁신을 지원하는 기능은 전문 인력에 의해 전담될 필요가 있다. 대학의 규모 등에 따라 전문조직을 독립적으로 운영하는 것이 어렵다면 이를 지원할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 이러한 대학의 기관연구분석 기능의 강화는 대학의 자체평가를 내실화하면서도 동시에 외부 평가의 기초를 세우는 것이기도 하다.

○ 대학 자체평가 결과 활용 확대 방안

고등교육 평가체제에서 대학의 자율성은 대학 자체평가가 형식적 실행에 그치지 않고 적극적으로 활용될 때 확보될 수 있다. 현재 대학 자체평가 결과는 대학정보공시 사이트인 대학알리미를 통해 공개되고 있다. 그러나 일반에 공개되는 이외에 자체평가 결과를 대학 내부 또는 외부 차원에서 정책적으로 활용하고 있지 않다고 보여진다. 공개를 통해 개인 또는 정책적 차원에서 중요한 의사결정에 활용될 때 자체평가 결과는 유의미해 질 것이다.

자체평가결과가 활용되지 않은 데에는 여러 가지 이유가 있다. 첫째, 대학 자체평가 결과는 학교나 학과 선택이라는 의사결정을 하는 학생이나 학부모에게 유용한 정보를 제공하지 않는다. 자체평가진단보고서의 형태로 공개되는 자체평가결과는 대학을 전체적으로 파악하는 데 유용할 수는 있으나 선택을 위한 비교정보가 없거나 제한적이기 때문에 일반 학생이나 학부모가 활용하기에는 한계가 있다. 둘째, 대

학 자체평가 결과는 이 평가를 수행한 대학 스스로에게도 유의미하게 활용되지 못한다. 대학의 상황을 종합적으로 진단하는 성과는 있으나 평가 결과가 매우 제한적이고 소략하여 대학이 발전적 혁신을 위한 계획 수립 및 추진에 활용하기는 어렵다. 셋째, 대학 자체평가 결과는 기관인증평가나 구조개혁평가 등과 같은 외부 평가에서도 적극적으로 활용하지 못하고 있다. 자체평가를 위한 항목이나 지표, 기준 등이 이들 평가에서의 그것들을 반영하여 설정되는 경향이 없지 않다. 그러나 명목상의 유사성이 있다고 하더라도 실제 인증평가나 구조개혁평가에서의 지표나 기준을 엄격하게 적용하지 않고 있기 때문에 실질적으로 연계 활용에는 한계가 있다.

이러한 활용 상의 한계에도 불구하고 대학 자체평가의 추진 경험이나 그 결과는 외부 평가와 무관하지 않다. 항목이나 지표가 유사하기 때문에 자체평가의 결과는 직접적이지는 않지만 간접적으로 외부 평가에 연계 활용될 수 있다. 그러나 보다 직접적으로 유의미하게 연계 활용되기 위해서는 자체평가를 보다 능동적이고 성실하게 추진할 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 자체평가결과를 활용하기 위해서는 무엇보다도 자체평가의 계획과 추진과정이 내실화되어 있어야 한다. 형식적으로 자체평가가 추진된다면 대내외적으로 그 결과를 활용하는 데에는 한계가 있을 것이다. 자체평가가 내실 있게 추진되고 그러한 과정에서 외부 평가와의 연계를 세밀하게 시도한다면 그 결과의 활용은 보다 확대될 수 있을 것이다.

2) 평가에서의 대학 참여 확대

대학이 평가목적에 공감하고 평가의 구체적인 내용과 방법에 대하여 적극적으로 의견을 개진하게 되면, 평가에 대한 대학의 수용도는 매우 높아질 것이다. 수용도가 높은 평가는 평가의 타당성에 대한 비판도 적을 것이고, 평가 결과의 신뢰성에 대한 문제제기도 줄어들 것이다. 외부 평가이지만 평가과정이 강제되고 평가결과를 통해 통제되는 것이 아니라 대학 스스로가 참여하고 결과에 대해 긍정적인 입장을 가지고 결과를 활용한 조치에 대해서도 그러할 것이다.

외부 평가를 시행하기에 앞서 대상이 되는 대학으로부터 의견을 수렴하는 과정이 없는 것은 아니다. 공청회 또는 설명회 등의 이름으로 평가 계획안을 공개하고 대학 및 일반의 의견을 수렴하는 절차를 진행한다. 그러나 형식적인 절차에 머무르는 경우가 대부분이다. 일부 평가의 경우에는 전문가를 책임자로 하는 정책연구를 추진하기도 한다. 정책연구를 통해 평가의 필요성, 평가내용과 방법, 평가결과 활용의 타당성 및 적절성을 확보하고자 하는 노력이라 할 수 있다. 정책연구가 가지는 이러한 취지를 실현하기 위해서는 보다 적극적인 의견수렴의 과정이 연구에 포함되어야 할 것이나 실제로 정책연구의 추진과정은 비공개로 진행되는 경우가 많고, 연구 결과의 공개에도 소극적이다.

○ 다각도의 의견수렴 및 반영 방안

대학이 평가에서 주체의식을 가지기 위해서는 대학의 의견이 적극 개진되고, 개진된 의견은 되도록 충분히 반영하고자 하는 노력이 있어야 한다. 무엇보다도 정책연구 단계에서 대학을 대상으로 하는 의견조사가 실시될 필요가 있다. 정책연구를 통해 평가의 필요성과 목적이 가지는 타당성이 어느 정도 확보될 필요가 있기 때문이다. 타당성과 함께 대학의 공감대 형성을 위하여 대학의 의견수렴 절차가 연구방법의 하나로 포함되는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 정책연구의 결과가 도출되면 연구결과에 대한 토론회 등을 개최하여 다시 한 번 평가의 목적과 내용, 방법 등에 대한 의견이 개진될 수 있는 기회를 제공하고 개진된 의견을 반영한 평가방안을 마련하려는 노력이 요청된다.

전문기관에 의해 추진되거나 정부 부처에 의해 추진되는 평가의 경우, 평가 기본계획안이 마련되면 이에 대한 공개적인 토론의 절차를 공식적으로 거치게 된다. 이른바 공청회가 개최되어 평가의 방향과 목적, 평가 내용, 평가방법 등의 필요성과 타당성 등에 대한 토론이 이루어진다. 토론의 과정에서 대학들은 다양한 의견을 개진할 수 있다. 그러나 이러한 공청회를 통해 대학들은 충분히 각 대학의 입장에서 계획안을 검토하고 적극적으로 의견을 개진하기 힘들다. 공청회가 대규모로 1회적으로 추진되는 경우가 대부분이기 때문이다. 대학이 의견을 충분히 개진할 수 있도록 하는 방안 마련이 필요하다. 대학이 소재지, 규모, 설립유형 등과 같은 특성에 따라 평가계획안에 대해 가지는 의견이 다를 수 있다. 그렇기 때문에 이러한 대학 특성을 고려하여 공청회를 세분화하여 개최할 필요가 있다. 권역별 공청회 또는 설명회는 이러한 대학 특성을 고려한 의견수렴 방안으로서 가장 대표적인 것이라 할 수 있다.

대학의 특성에 따른 의견 수렴 방식을 다양화하는 방안의 하나로 대학협의체 등과 같은 대표기구를 이용하는 것이다. 일반대학의 경우, 대학교육협의체, 전문대학의 경우, 전문대학협의체 등과 같은 기구로부터 평가방안에 대한 의견을 청취하고 이를 반영하려는 노력이 필요하다. 대표성을 가진 기구로부터의 의견 청취는 별도의 협의회를 통해 이루어지거나 아니면 공식적 논의 기구인 평가관리위원회 등에 이들 협의회의 대표(예컨대, 사무총장, 회장 등)가 위원으로 참여할 수 있도록 함으로써 가능하다. 평가에 대한 주요 논의를 진행하고 평가내용과 방법, 평가결과의 활용 등을 결정하는 기구에 이들 대표들이 참여할 수 있도록 함으로써 체계적인 의견 개진이 가능하다.

요컨대, 정책연구 추진과정에서의 의견수렴 절차, 다양한 수준과 규모의 공청회 개최, 평가 자문 및 심의 기구에 대학을 대표하는 인물의 참여 등을 보장하여 대학이 특정 평가에 대하여 충분히 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하여야 할 것이

다. 대학의 충분한 의견개진과 토론, 적극적인 의견 반영 노력 등은 대학이 객체(대상)이 아닌 주체로서 평가에 적극적으로 참여하고 그 결과에 대해서도 긍정적으로 수용하도록 하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

○ 동료 평가 체제의 정비 및 개선 방안

대학은 평가의 대상이기도 하지만 평가의 주체이기도 하다. 이것은 대부분의 고등교육 평가가 동료평가체제에 의해 실행된다는 점에서 그러하다. 평가 계획을 수립하여 추진하는 것은 정부 부처이거나 전문기관이지만 실제 평가를 실행하는 것은 대학 구성원들이다. 대부분의 외부 평가는 대학의 자체 평가보고서를 기초로 수행되고, 외부 인사가 아닌 대학교원이 주로 평가위원으로 선정되어 실질적인 평가활동을 수행한다. 이러한 점에서 외부 평가의 경우에도 대학은 대상이자 평가의 주체이다. 다른 평가와 달리 고등교육 평가체제는 기본적으로 동료평가체제라고 할 수 있다.

대부분의 고등교육 평가에서 대학 소속이 아닌 전문가의 참여 비율은 매우 작다. 대학교원이 평가위원의 대부분을 차지한다. 대학교원은 대학의 일원이자 우리 사회에서 가장 믿을 수 있는 전문가들이기 때문이다. 대학교원은 고등교육 평가뿐만 아니라 다른 평가에서도 주요한 평가자로 활동한다. 그만큼 우리 사회의 대학교원에 대한 신뢰가 크기 때문이다. 그러나 고등교육 평가의 문제점에 대한 개선요구를 분석해 보면, 평가위원의 선정과 배치, 평가위원의 전문성 등을 둘러싼 비판이 적지 않게 제기된다.

대학교원이 중심을 이루는 평가위원의 선정 및 배치는 평가의 공정성 및 객관성과 관련하여 매우 중요하다. 따라서 선정 및 배치의 원칙을 정비하고 이를 개선하려는 노력이 필요하다. 구조개혁평가의 사례를 보면, 먼저 공모와 추천을 통해 위원 후보자를 모집하는 한편, 기존의 평가위원 풀도 함께 활용한다. 이들을 대상으로 보직경력, 평가경험 등을 고려하여 평가위원 풀을 구성하고, 출신지역, 출신학교 등을 고려하여 최종 선정하여 위촉한다. 가능한 자료를 통해 평가위원으로서의 활동에 문제가 없는지를 검증하기도 한다. 평가위원 선정 과정에서 고려하는 주요 원칙은 투명성, 형평성, 전문성, 공정성 등 4가지이다. 공모, 추천 등을 통해 투명성을, 가급적 많은 대학의 교원이 참여할 수 있도록 함으로써 형평성을, 평가경험이나 보직경력을 우선적으로 고려함으로써 전문성을, 특수 이해 관계자 간의 상피제를 적용함으로써 공정성을 확보하고자 노력하고 있다. 이러한 원칙을 준수하려는 노력은 동료평가체제로서 고등교육 평가체제에 대한 대학의 수용도를 제고하는 효과를 가져올 것이고, 아울러 대학의 주체적 참여를 상호 인식하게 되는 계기를 제공하게 될 것이다.

다른 한편으로 평가위원의 전문성 제고 노력이 요청된다. 평가위원 대부분이 대학교원이기 때문에 고등교육에 대한 이해가 깊고 전문적이라 할 수 있지만, 고등교육의 역사와 현안, 평가에 대한 전문 지식 등은 지속적인 교육과 훈련을 필요로 한다. 따라서 예비 평가위원, 평가위원 지원자 등을 대상으로 하는 일반연수와 고등교육 평가에 대한 전문연수 등을 추진할 수 있는 종합계획과 방안이 마련되어야 할 것이다. 평가의 유형에 따라 평가위원 연수의 내용과 방법은 상이할 수 있겠지만 온라인 또는 오프라인 방식 등을 다각도로 활용할 수 있을 것이다. 연수의 내용은 크게 일반연수의 일환으로 고등교육의 이해, 평가의 이해 등을, 전문연수는 구체적인 평가 계획, 평가 과정, 평가 지표 및 편람 등에 대한 이해를 핵심으로 하여야 할 것이다. 온라인 교육을 위해서는 콘텐츠 개발이 필요할 것이고, 오프라인 교육의 경우에도 강의식 또는 세미나 방식 등 다양한 방식의 교육 방안이 마련될 필요가 있다.

3. 정부가 지원하는 평가

고등교육이 대중화 단계에 진입한 1980년대 이래 대학 협의체를 통해 대학 자체 평가 및 외부 평가체제를 구축해 왔다. 이 과정에서 정부는 때로는 선제적으로 제도 및 법적 근거 등을 마련하여 지원하였고, 때로는 평가를 위한 재정을 지원하는 등의 정책적 노력을 지속해 왔다. 정부가 고등교육평가에 보다 깊숙이 개입하여 직접 평가를 시행하게 된 것은 비교적 최근이다. 1990년대 중반 이후 대학에 대한 재정지원을 성과중심으로 추진하면서 선정 및 성과 관리를 위한 평가를 시행하기 시작하였고, 최근에는 학령인구 감소로 인한 대학 입학자원 문제에 선제적으로 대응하기 위하여 구조개혁평가를 시행하기에 이르렀다. 고등교육 관련 부서가 경쟁적으로 정책사업을 추진하면서 정부의 고등교육 평가는 이전에 비해 훨씬 다양하게 시행되고 있고, 평가의 결과가 가지는 부담 또한 커졌다. 고등교육 평가가 고부담 평가의 성격을 가지게 된 것이다. 기관인증이나 학문분야 인증 등과 같은 목적으로 시행된 대학협의체 중심의 평가는 결과 활용이 미미하고 따라서 실효성이 크지 않다는 비판에도 불구하고 그렇기 때문에 대학에게 부담이 상대적으로 적은 평가이다. 그에 비해 대학구조개혁평가는 평가결과에 따라 정원감축, 폐교, 정부 재정지원의 제한 등과 같은 조치가 취해진다. 대학의 명운이 평가결과에 달려 있다. 정부가 고등교육 평가에 이전 보다 더 깊이 개입하게 된 데에는 고등교육에 대한 정부의 재정지원이 늘어난 것과 무관하지 않다. 대학에 대한 정부의 재정지원 확대는 대상의 선정 및 성과 관리를 위한 평가를 필요로 한다.

정부 개입 또는 주관의 평가는 고부담 평가인 경우가 대부분이고, 이러한 고부담의 정부 주관 평가가 다수 시행되면서 고등교육 평가에서의 정부 개입에 대한 비판의 목소리도 높다. 무엇보다 정부 주관 평가는 대학의 자율성을 침해하고 대학을

규제, 통제함으로써 대학의 발전을 저해한다는 것이다. 정부가 평가를 통해 대학의 학사운영에 개입하고 그것을 표준화 내지 획일화하는 부작용이 있고, 이는 자치 기구로서 대학의 자율적 운영과 민주적 운영을 방해한다는 지적이다. 특히 대학구조개혁평가에 대한 대학 사회의 반발과 불만은 더 거센 편이다. 다른 정부 재정지원사업 평가와 달리 징벌적 성격이 강하기 때문이다.

고등교육 평가체제에 있어서 정부의 역할을 어떻게 할 것인가에 대해서는 의견 차이가 있지만, 그것이 주요 개선과제라는 것에 대해서는 공감대가 있다. 정부의 과도한 개입이 가져오는 문제와 부작용에 대한 비판이 거센 만큼 고등교육 평가체제에서 정부의 역할을 조정하고 분명히 하려는 노력이 필요하다. 정부가 평가에 개입하거나 평가를 직접 주관하는 것이 곧 평가의 공정성과 객관성을 깨뜨리는 것은 아니다. 그러나 정부 직접 개입에 대한 광범위한 비판이 있고, 대학의 자율적 평가 참여 없이 성공적인 평가결과를 도출하기 어렵다는 점을 고려할 때 정부의 고등교육 평가에서의 역할은 직접 개입에서 지원으로 전환될 필요가 있다. 늘어난 평가로 인하여 대학이 제기하고 있는 부담을 완화하기 위해 평가 간 조정 및 연계를 강화하고, 대학의 평가준비 부담을 줄여주려는 지원노력도 요청된다.

한국 고등교육 평가체제와 관련하여 제기되는 문제 중의 하나가 정부의 과도한 개입과 통제이다. 대학협의체나 전문기구를 통한 평가가 아니라 정부가 직접 평가에 개입하거나 주관하고 그 결과를 정책지원이나 조치에 직접 활용하는 것에 대한 문제제기이다. 앞서 지적하였듯이 이는 대학의 자율성을 크게 훼손하고 장기적으로 고등교육의 발전을 저해한다는 비판이다. 게다가 정부의 고등교육 정책이 분산적으로 추진되면서 개별 정책 사업별로 대상 대학을 선정하기 위한 평가를 직접 실시하고 있고, 이로 인한 대학의 평가 부담과 피로도가 높아지고 있는 상황이다.

미래 고등교육 평가체제는 정부가 직접 주관하고 개입하는 방향이 아니라 지원하는 방향으로 개선되어야 한다. 이를 위해서는 유사 중복 평가의 조정 및 연계를 통해 평가 부담을 완화하는 한편, 학부 중심의 평가체제를 대학원 교육으로 확대하거나 고등교육법에 의한 교육기관 이외에 특별법에 의한 고등교육기관으로 확대하는 등 질 보증 및 관리를 위한 정책적 지원과 노력이 필요하다.

1) 평가 간 조정 및 연계

한국 고등교육 평가체제와 관련하여 가장 심각하게 제기되는 문제 중의 하나는 너무 많은 평가가 시행되고 있는데, 이들 평가 간의 목적이나 내용이 유사하여 중복적이라는 것이다. 유사 중복 문제와 더불어 평가 부담이나 평가 피로도 문제도 함께 제기되고 있다. 유사 중복의 문제가 가장 심각하게 제기되는 평가들은 기관인증평가와 구조개혁평가이다. 이들 두 평가는 인증과 구조개혁이라는 명백한 평가

목적이나 결과활용의 차이가 있다. 두 평가의 결과를 정부 재정지원에 활용한다는 점에서 중복이 있기도 하다. 인증평가결과는 정부 재정지원 사업 참여여부에 활용되고, 구조개혁평가 결과는 재정지원 사업참여 여부뿐만 아니라 국가장학금이나 학자금 대출 범위와 수준 결정에도 활용한다. 이러한 목적 및 결과 활용의 중복이 확인되지만 두 평가 중 전자는 대학 교육의 질 보증 및 개선에, 후자는 정원 감축이나 학교 폐교 등과 같은 구조개혁 조치에 목적을 두고 있다. 사실상 두 평가는 명백하게 평가의 목적에 차이가 있다고 할 수 있다. 그러나 구조개혁평가의 경우, 평가결과를 구조개혁 조치에 활용하는 외에 대학교육의 질 제고, 경쟁력 강화의 목적도 포함하고 있다. 구조개혁평가는 대학교육, 특히 학부교육의 여건, 과정, 성과 등과 같은 기본적 질을 평가하는 데 목적을 두고 있고, 학부교육의 질적 수준에 대한 평가 결과를 활용하여 구조개혁 조치를 하고자 하는 것이다. 강조점의 차이는 있지만 인증평가와 구조개혁평가는 공통적으로 교육의 질적 수준을 평가하는 데 목적이 있고, 그 결과 활용은 인증과 구조개혁으로 차이가 있다고 하겠다.

○ 기관인증평가와 구조개혁평가와의 연계 방안

가장 최근에 시행되었고, 대학에 미치는 영향 면에서 대학의 부담도 적지 않은 대학구조개혁평가를 둘러싼 연계요구가 가장 크다. 대학 자체평가와 구조개혁평가, 재정지원평가와 구조개혁평가 등의 연계 요구도 있지만, 기관인증평가와 구조개혁평가의 연계 요구가 가장 크다.

기관평가인증의 경우, 6개 필수평가준거, 5개영역 10개 평가부문 30개 평가준거로 구성되어 있는 반면, 구조개혁평가에서는 1,2단계에 거쳐 일반대학의 경우, 총 7개 항목 18개 평가 지표로 구성되어 있다. 평가항목 및 지표에 대한 비교분석 결과를 보면, 기관인증평가 항목이 구조개혁평가 보다 더 포괄적이다. 구조개혁평가가 학부교육의 기본적 질 평가에 중점이 있다면, 기관인증평가는 연구를 포함하여 경영적 측면까지도 평가범위에 포함하고 있기 때문이다. 그러나 구조개혁평가의 주요 항목과 지표들이 기관인증평가의 그것들과 유사하다. 따라서 이들 항목과 지표를 공통적으로 활용할 수 있도록 조정할 필요가 있다.

평가지표의 구성이 상당히 유사하지만 구체적으로 살펴보면, 산출식이나 세부 기준 등에 있어서 차이가 있다. 예컨대, 교육비 환원을 지표의 경우, 산출식은 등록금 수입 총액 대비 총교육비 비율로 동일하지만, 총교육비를 산출하는 기준은 다르다. 구조개혁평가에서는 기계기구 구입비와 건축비를 포함하여 산출하지만, 기관평가인증에서는 국가 장학금 I유형을 제외하고 산출하도록 하고 있다. 학생충원율, 졸업생 취업을 등의 지표도 산출 기준이 상이한 지표에 해당한다. 일부 지표의 경우에는 산출식이나 기준도 동일하여 공통 활용이 가능하다. 전임교원 확보율이나 장학금

지급률 등이 여기에 해당한다. 정성지표 중에서는 학생학습역량 지원, 진로 및 심리 상담 지원 등이 공통으로 사용가능할 것으로 보인다. 성적관리(학생평가) 지표나 취업지원 지표 등은 일부 평가 세부 사항이 상이하지만 공통적으로 사용하는데 문제가 있지 않다고 판단된다.

기관인증평가의 평가결과를 인증여부를 판정하는 데 활용하는 데 있어서는 문제가 없지만 정원감축이나 재정지원 등과 같은 구조개혁 조치에 활용하는 데에는 한계가 있다. 고등교육의 질을 향상하고 정원 등을 조정하고, 부실, 한계대학을 선별하여 폐교 등의 조치를 수행하여 학령인구 감소에 따른 위기에 선제적으로 대응하고자 하는 목적으로 실시되는 구조개혁평가에서 인증평가결과를 활용하는 데에는 한계가 있다. 2주기 구조개혁평가 기본계획(교육부 보도자료 2017. 3. 9.)에 의하면, 정부는 1단계 평가를 통해 이전에 비해 규모가 커진 일반재정지원의 대상을 선정하고, 1단계에서 하위 평가를 받은 대학을 대상으로 다시 평가를 실시하여 평가결과에 따라 정원감축 및 폐교 등의 구조개혁 조치를 적용할 예정이다. 1주기에 비해 2주기에서는 정원감축이라는 활용목적이 약화되고 일반 재정지원을 위한 대상 대학 선정에 중점을 두고 있다. 이러한 변화에도 불구하고 여전히 구조개혁평가의 결과는 대학의 입장에서 매우 고부담의 평가이다. 그 결과가 대학에 미칠 영향이 매우 크기 때문이다.

김성열 외 연구(2016 : 84-89)에서는 결과활용의 연계방안을 구조개혁평가기반 기관평가인증 모형과 기관평가인증 기반 구조개혁평가 모형 등으로 나누어 제안하고 있다. 전자는 다시 지표별 평가결과 활용 모형과 평정등급 활용모형으로 나누고 있다. 이 모형은 대학구조개혁평가에서 산출한 지표별 점수를 가지고 평가인증에 필요한 지표별 충족(P), 미충족(F) 여부를 판정하거나 구조개혁평가에서 판정된 등급을 평가인증에 적용하여 인증여부를 판정하는 방안이다. 5등급의 구조개혁평가 결과 중에서 상위 3개 등급(A~C)에 대해서 기관평가인증을 인정하고, D 등급에 대해서는 인증유예, E 등급에 대해서는 불인증 등의 판정을 인정하는 것을 주요 내용으로 한다.

기관평가인증 기반 모형은 평가인증을 받은 대학에 대해서 구조개혁평가에서 무조건 C 등급 이상을 부여하거나 조건부 인증 대학은 C 또는 D 등급, 불인증 대학은 E 등급을 부여하는 방안이다. 기관인증평가의 결과를 직접적으로 활용하는 데에는 한계가 있다. 다음과 같은 이유로 인하여 그러하다. 첫째, 모든 대학의 인증 시기가 일치하지 않고, 대학별로 인증평가를 신청, 실시하는 연도가 상이하다. 둘째, 평가 결과가 점수가 아닌 충족, 미흡, 불충족 등과 같이 pass/fail 방식으로 산출된다. 셋째, 회원기관인 대학의 신청(대학의 비용부담)에 의해 대학협의체가 주관한다. 2016년 2주기를 시작한 기관인증평가의 경우, 평가시기를 달리하는 평가결과를 구조개혁평가에 활용하기 어렵다는 판단이다. 기관인증평가의 주관처, 평가결과 산출 및 판정 방식의 변화 등이 요청된다. 김성열 외 연구(2016 : 89)에서도 기관평가인증

기반 구조개혁평가 모형을 적용하기 위해서는 대학기관평가인증의 심사요건의 엄격화가 전제되어야 한다는 것을 명시하고 있다.

○ 평가 부담의 완화 방안

고등교육 평가체제에서 중요한 이슈 중의 하나가 자율성 대 책무성 이슈이다. 두 가지 가치 사이에 균형을 이루는 것이 중요하다. 평가의 목적과 특성에 따라 두 가치 가운데 하나에 중점을 둘 수 있지만 고등교육 평가는 기본적으로 자율성과 책무성이라는 두 가지 가치를 추구하는 활동이기 때문이다. 평가가 추구하는 가치와 목적, 결과의 활용성 등은 유사 중복의 문제를 해결하는 매우 중요한 기준이 된다. 유사중복의 문제는 평가의 수를 줄이는 것만으로 해결되지 않는다. 고등교육 평가를 통해 성취해야 하는 가치와 목적을 살피고, 각 평가들이 고유한 목적 하에서 차별적인 내용으로 수행될 때 유사중복의 문제는 해소될 수 있을 것이다.

대학 자체평가와 기관인증평가는 유사중복의 문제가 심각하게 지적되고 있지는 않다. 그러나 실제로 대학 자체평가를 기관인증평가 결과로 대체 가능하도록 하고 있어 법적으로 두 평가의 유사 중복이 인정되고 있다고 할 수 있다. 자체평가의 내용과 범위를 공시정보를 중심으로 대학이 스스로 정하도록 하고 있어 기관인증평가나 기타 다른 평가와의 유사 중복성은 명확하게 확인하기 어렵다. 다만, 기관인증평가 결과로 대체 가능하다는 규정을 근거로 자체평가의 내용과 범위를 가늠할 수 있다. 고등교육의 최소 기준이라고 할 수 있는 설립심사기준의 사후관리 문제도 대학 자체평가 또는 기관인증평가와 관련하여 논의될 필요가 있다. 대학 설립심사 및 사후관리는 고등교육 평가에서 최소한의 기준을 적용하여 대학 교육의 질을 보증하려는 가장 기본적인 평가라고 할 수 있다. 우리나라의 경우, 이러한 평가는 대학 자체평가와 기관인증평가에서 암묵적으로 수행되고 있다고 생각된다. 설립심사 및 사후관리문제를 평가 차원에서 논의하지 않고 있지만 실제 기관인증평가의 필수지표 및 기준 등이 이를 반영한 것으로 보인다. 설립심사 기준의 사후관리를 독립적인 평가의 하나로 공적으로 관리, 추진할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 대학 자체평가나 기관인증 평가에서 실제로 사후관리 성격의 평가가 이루어지고 있다고 하더라도 이에 대한 정부의 책임성이 중요하기 때문이다.

최근 각종의 고등교육평가가 시행되면서 대학의 평가부담에 대한 문제제기가 적지 않다. 대학의 평가부담의 내용을 구체적으로 살펴보면, 1차적으로 평가 업무는 늘어났는데 업무를 추진할 조직이나 인력, 예산 등은 늘어나지 않아서 평가 업무에 대한 실무수준에서의 부담이 늘어났고, 교원들의 입장에서는 교육 및 연구 등과 같은 기본적 책무 이외에 평가업무를 추가적으로 수행해야 하는 부담에 대한 비판을 제기하고 있다. 다수의 교원들은 평가 업무 참여로 인하여 기본 책무인 교육 및 연

구 활동을 위한 시간이 줄어들었고, 이는 교육 및 연구 수준의 질적 저하까지도 염려되는 정도라는 주장을 하기도 한다. 일부 고등교육 평가, 특히 구조개혁평가의 경우, 결과 활용에 대한 부담이 매우 커서 다른 유형의 평가 보다 실제 준비나 시행 과정에서 느끼는 부담 또한 가장 큰 것으로 보인다. 시간과 노력, 심리적 부담 등이 모두 섞여 있다고 할 수 있다.

대학의 평가부담은 실제로 늘어난 평가 자체가 원인이기도 하고 이를 수행하는 대학 내 조직 및 인력, 평가역량의 문제이기도 하다. 또한 다수 시행 중인 평가의 유사성 내지 중복으로 인한 문제도 배제할 수 없다. 필요에 의해 시행 중인 평가이기 때문에 폐지하는 것이 곤란하다면 이를 준비하고 참여하는 대학의 부담을 고려하여 중복성을 줄일 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 대학의 평가 부담을 줄여 평가로 인한 피로도를 없애고 평가에 지나치게 집중되는 노력을 교육 및 연구 실적을 제고하도록 지원할 필요가 있다. 대학의 평가 부담을 완화하기 위한 지원은 대학을 대상으로 직접적으로 이루어질 수도 있고, 지원을 위한 간접적인 제도 개선 등을 통해 이루어질 수도 있을 것이다. 또한 평가의 준비 단계에서부터 평가결과의 활용 단계에 이르기까지 단계별로도 지원 방안이 다를 수 있다.

유사 중복의 문제와 관련하여 제기되는 비판의 대부분은 평가지표가 평가마다 유사하고 중복적이라는 것이다. 대학자체평가, 기관인증평가, 구조개혁평가, 재정지원 평가에서 사용되는 평가지표의 상당수, 특히 정량지표의 상당수는 유사하다. 유사하지만 구체적인 기준이나 산출식이 상이하여 평가 시 매번 제출해야 하는 부담이 있다. 정성지표의 경우에도 유사하지만 세부적인 기준이 상이하기 때문에 대학의 입장에서 다수의 평가 시에 여러 번 다시 작성하여 제출해야 하는 부담이 초래되고 있다. 사실상 정량지표는 대학정보공시를 통해 공개되는 자료를 활용하여 작성되는 것이 일반적이다. 그럼에도 불구하고 세부적인 기준을 달리함으로써 공시자료 이외에 대학으로부터 직접 입력받는 경우가 적지 않다. 자료 수집, 검증, 공시 등과 같은 일련의 과정을 거치기 위해서는 일정한 시간이 소요될 수밖에 없다. 이러한 일련의 과정을 통해 자료의 신뢰성은 높아진다. 따라서 공시 자료나 정보를 활용하는 것은 신뢰성 확보 차원에서 필요하다. 그러나 가장 최신의 자료로 평가를 받고 싶은 대학의 요구를 수용하는 것도 중요하기 때문에 일부는 공시자료를 활용하고 일부는 대학으로부터 직접 입력, 제출받는 경우가 많다. 자료의 신뢰성과 자료의 최신성의 균형을 도모하되 평가자료 준비의 부담을 해소하는 방향으로 개선이 필요하다.

2) 종합적 고등교육 질 관리 체제 구축

고등교육 평가에서 정부가 통제의 역할보다는 지원하는 역할로 전환해야 하고, 지원하는 정부는 무엇보다도 평가 간의 유사 중복성을 조정하도록 노력할 필요가

있다. 고등교육 평가 유형 간에 존재하는 유사중복의 문제를 평가 항목 및 지표, 평가결과의 활용 등의 차원에서 조정하고 연계하는 방안에 대해서는 앞서 언급한 바와 같다. 고등교육 평가체제에서 정부가 지원적 역할을 한다고 하여 평가에 소극적이어야 하고 무조건 평가를 줄여야 하는 것은 아니다. 고등교육 평가의 목적이 고등교육의 질 관리 및 제고에 있기 때문에 종합적인 고등교육 질 관리 체제를 구축하는 것은 정부의 역할이다. 현재 다소 분산적으로 추진되고 있는 고등교육 평가를 정리하여 종합적인 계획과 장기적 로드맵에 의해 추진할 필요가 있다.

현재 다양한 고등교육 평가가 시행되고 있지만 일반대학과 전문대학 등 학부 교육 중심의 평가가 다중적으로 이루어지고 있고, 대학원이나 기타 고등교육 기관의 교육에 대해서는 평가를 통한 질 관리 체제가 갖추어져 있지 않다. 고등교육법이 아닌 특별법이나 평생교육법 등에 의해 설치, 운영되고 있는 고등교육기관이 적지 않고, 대학원 교육이 지속적으로 증가해 오고 있다. 이러한 고등교육 기관의 질 관리에 대한 정책적 관심과 지원이 필요하다. 고등교육에 대한 보다 종합적이고 장기적인 질 관리 체제를 구축하려는 노력이 요청된다.

○ 대학원 교육에 대한 질 관리 방안

양적, 질적으로 고급인력에 대한 사회적 수요가 증가하는 가운데, 우리나라 대학원 교육에 대해서는 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 대학원 교육의 국제적 위상이 낮아 우수 인력의 해외 유출이 심하고, 석사 및 박사 학위의 질적 수준에 대한 관리가 요청되고 있다. 세계적 수준의 연구경쟁력 확보, 사회발전을 이끄는 학문 후속세대 양성, 교육과 연구의 시너지 창출, 수월성 중심의 학문공동체 구축 등이 대학원 혁신을 위한 과제로 도출되기도 하였다(이정미 외, 2013 : 427-431). 그 동안 우리 정부는 ‘선택과 집중’의 원칙에 의한 대학원 지원 정책을 추진해 왔다. 연구중심대학 육성을 위한 BK21 사업 등 일부 재정지원 사업을 통해 수혜 대상을 확대하면서 대학원 교육의 인프라를 확충하기 위해 노력이 일정한 성과를 거두기도 하였다. 대학원에 대한 재정 지원 방식 자체의 개선이 필요한 것은 물론이고 대학원 교육의 현황과 실태를 정확하게 진단하려는 노력이 선행되어야 한다. 민경찬 외 연구(2010 : 50-55)에서는 유저(user)를 고려한 대학원 평가체제 구축을 제안하고 있다. 대학원 교육의 수요자(학부 졸업생, 정부, 기업 등)를 고려하여 수요자의 의사결정에 기여할 수 있는 정보를 제공할 수 있는 평가체제를 구축할 것을 제안하고 있다. 대학원 교육을 받고자 하는 학부 졸업생 등이 학교나 학과 및 전공 선택에 필요한 평가정보를 산출하여 제공하여야 한다. 대체로 대학원에 대한 기관 또는 학과 및 전공(교육 프로그램) 차원에서의 인증 평가가 필요하다고 하겠다.

이정미 외 연구(2013 : 434-435)에서는 “선진형 대학원 평가 제도의 설계 및 운

영” 방안을 제안하고 있다. 구체적인 내용을 보면, 먼저 자율적 대학원 평가를 추진하는 것이다. 자율적 대학원평가는 대학원에 대한 객관적 정보와 사실에 기초하여 추진되어야 한다. 대학원 정보공시제도의 개선이 요청된다. 학부 단계에 대해서는 기관인증평가, 구조개혁평가(재정지원제한 대학 평가 등), 언론사 평가, 교육역량 강화사업 평가(학부교육선도대학평가 포함) 등 다양한 기관 차원의 평가가 있으나, 기관 차원의 대학원 평가는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 물론 BK21, WCU사업 등 정부재정지원사업에서의 사업단(학과, 전공 등)에 대한 평가는 있어 왔으나, 기관 차원의 대학원 전반의 교육·연구의 질을 평가하는 노력은 거의 없었다. 그 결과 어느 대학원이 기관 차원에서 객관적으로 우수한 지를 수요자로서 판단할 수 있는 길은 거의 없다. 대학원이 학교의 운영 단위에서 한 단과대학 수준의 조직 내지 위상으로 인식되고, 그 인적, 물적 비중 역시 그에 상응하는 수준으로 취급받아 왔다. 앞으로 대학원 차원의 평가가 필요하고, 이는 객관적인 정보와 사실에 기초하여 엄격히 이루어져야 할 것이다.

현재 대학에 대한 교육정보를 공시하고 있는 대학알리미 사이트에서도 대학원 차원의 정보는 개략적인 정보들만 공시되어, 학과별, 전공별 핵심적인 교육여건 정보(즉, 교수 수, 연구비 액수, 장학금지금액 등)는 파악할 수가 없다. 따라서 정부는 학부와 구분된 대학원에 대한 세부 정보가 무엇인지 파악하고, 이를 탑재할 수 있도록 정보공시제도를 개편하고, 이를 통해서 수요자(잠재적 진학 희망자, 기업 등 인력수요처, 정부·언론 등 대학평가기관 등)가 판단할 수 있는 여건을 마련하는데 주력할 필요가 있다. 이러한 시스템이 잘 구축된다면 이를 바탕으로 한 자율적 또는 인센티브에 의한 질적 수월성 확보 위주의 구조조정을 추진할 수 있을 것이다. 왜냐하면 판단의 대상이 미분화된 상태에서는 학부 학과와 대학원 학과 중에서 어느 것이 경쟁력이 있는 지를 가늠할 수 없지만 정보가 축적되면 전략적 선택이 활발해 질 수 있기 때문이다.

자율적 평가와 함께 정부의 대학원 재정지원사업 관련 평가제도의 개선이 필요하다. 대학원 재정지원사업 평가제도는 교육프로그램의 탁월성과 연구의 질적 수월성에 의한 평가로 추진되어야 한다. 대학원 기본 여건 평가-양적 성과 평가-질적 수월성, 연구 과정의 기법 및 노하우의 정착 정도 평가 등과 같은 단계로 점차적으로 평가 체제를 도입하는 것이 적절할 것이다. 대학원 재정지원사업이 교육프로그램의 탁월성과 연구의 질적 수월성 보다는 객관적인 논문 편수, 형식적인 보고서 수준에 의해 이루어지는 관행을 개선할 필요가 있다는 것이다. 교육프로그램의 질적인 수준을 가늠할 수 있고 연구의 과정을 중시하는 평가로 개선될 필요가 있다. 양적 성과를 무시할 수는 없기 때문에 단계적 평가를 도입하여 1단계에서는 대학원의 기본적인 여건을 판단하고, 2단계로 일정 수준 이상의 기본적인 양적 성과를 내고 있는 사업단은 우선 통과시키고, 3단계로 교육프로그램의 질적 수월성, 연구 과정의 기법과 노하우의 정착 정도를 판단할 필요가 있다.

○ 특별법에 의한 고등교육 기관의 질 관리 방안

우리나라는 고등교육법 외에 타법, 정확히는 특별법에 근거하여 고등교육 기관을 설치, 운영할 수 있다. 한국 폴리텍대학 등을 비롯하여 18개의 고등교육기관이 고등교육법이 아닌 타법에 의거하여 설치, 운영되고 있다. 이들 대학들은 교육부가 아닌 관련 부처의 지도와 감독을 받도록 되어 있다. 예컨대, 한국농수산대학은 한국농수산대학 설치법에 의해 설치, 운영되는 전문대학이다. 이 대학은 “농어업부문에 종사할 자에게 전문적인 지식과 기술을 교수·연마하여 이론과 실무능력을 고루 갖춘 전문 농어업경영인을 양성하기 위하여 농림축산식품부 장관 소속”³⁾이다. 수업연한이나 전공심화과정, 학위의 수여 등은 고등교육법의 규정에 따르도록 하고 있으나 교육부의 직접적인 지도 감독 하에 있지 않다. 이 대학의 교육은 한국농수산대학 설치법 시행령이 정하는 바에 따라 운영된다. 시행령의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 대학의 학칙은 총장이 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 하고 농림축산식품부 장관은 이를 승인할 때 교육부 장관과 협의하여야 한다(시행령 제4조). 이 대학에 대한 직접적인 질 관리 책임은 농림축산식품부에 있고, 교육부는 고등교육법에 의해 간접적으로 학위 수여에 대한 질 관리를 하고 있다고 할 수 있다. 한국과학기술원법⁴⁾에 의해 설치된 한국과학기술원 또한 박사, 전문석사, 석사 및 학사 과정을 두고 과학기술분야에 관하여 깊이 있는 이론과 실제적 응용력을 갖춘 고급 과학기술인재를 양성하고 있다. 이러한 학위과정은 이 법률의 시행령과 고등교육법 및 그 시행령에 의해 운영된다. 과학기술정보통신부 장관이 직접적인 지도 감독의 책임을 지고, 교육부 장관은 간접적으로 관여하고 있다.

고등교육법에 의하면, 대학 자체평가 결과를 대학공시정보의 일부로 공개하도록 되어 있으나 이들 대학의 평가 결과를 찾아보기 어렵다. 일부 대학은 자체평가결과 보고서를 공개하고 있으나 대부분의 대학은 공개하지 않고 있고, 일부 대학은 해당 사항 없음⁵⁾을 알리고 있다. 기관평가인증 결과도 확인되지 않는다. 이들 대학도 고등교육기관으로 인가되어 전문학사 이상의 학위를 제공하고 있다. 따라서 교육의 질 보증 및 개선에 대한 책무성을 가지고 있다. 그렇기 때문에 이들 대학의 교육에 대한 질 보장 및 관리 체제를 갖추는 필요가 있다. 이들 대학의 설립 및 운영의 책임이 관련 부처 소관이라고 하더라도 고등교육 기관의 일부로 질 높은 교육을 제공할 책무가 있다. 설립주체를 막론하고 고등교육의 질 보장을 위한 정부 및 대학의 책

3) 국가법령정보시스템 <http://www.law.go.kr/> 접속일 2017. 10. 16. 한국농수산대학설치법 제2조.

4) 국가법령정보시스템 <http://law.go.kr> 접속일 2017. 10. 16. 한국과학기술원법

5) 이 대학의 대학자체평가 결과 공시 항목의 내용을 보면, 다음과 같이 공시되어 있다. “▶ 우리대학은 「고등교육법」이 아닌 「한국농수산대학 설치법」에 의해 운영되는 기관입니다. 이에 따라 「고등교육법」 제11조의 2에 따른 대학평가 결과는 우리 대학과 관련이 없습니다.” <http://www.academyinfo.go.kr/UIPISA/uipnh/unt/ipsrch/UntUnvAcdtSrchrPopPdfViewer.do> 접속일 2017. 10. 16.

무가 요청된다고 하겠다. 정부가 지원하는 고등교육 평가체제로 개선되기 위해서는 소홀히 되고 있는 이들 타법에 의한 고등교육기관에 대한 질 보장 및 관리 체제의 현황을 파악하고 이를 개선하기 위한 노력도 함께 경주되어야 할 것이다.

4. 국민이 신뢰하는 평가

한국 고등교육 평가체제가 가지는 가장 큰 문제 중의 하나는 국민의 관심과 신뢰가 없다는 것이다. 전문가 조사나 설문조사 등에 의하면, 고등교육 평가의 목적, 성과, 문제 등에 대한 집단 간 인식의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 평가전문가(평가위원 등) 집단과 대학 구성원 간에 인식 차이가 큰 것으로 보인다. 일반 국민의 경우, 평가의 취지와 목적, 평가의 추진현황과 문제 등에 대해서 큰 관심을 가지고 있지 않고, 학교나 학과 선택 시에도 평가 결과에 크게 의존하지 않는 것으로 생각된다.

평가전문가 또는 평가 시행 주체와 피평가자(대학 구성원) 간에 평가의 목적, 시행과정, 평가결과 등에 대한 신뢰성에 대한 인식 차이가 큰 것은 평가 목적과 취지에 대한 공감대 형성에 실패하였거나 평가 시행과정이 투명하지 않아 그 공정성과 객관성 등을 확보하지 못한 것 등에 기인할 것으로 생각된다. 평가의 목적에 대한 공감대 형성, 평가 시행과정의 공정성 및 객관성 등의 확보는 곧 평가결과의 신뢰성으로 귀결된다. 따라서 한국 고등교육 평가체제는 평가주체는 물론이고 피평가자가 신뢰할 수 있는 평가체제로 개선되어야 할 것이다.

일반 국민들이 고등교육평가에 대해 무관심하고 평가결과나 정보를 자신들의 주요 의사결정에 활용하지 않는 것은 그간의 고등교육 평가가 정부(교육부)와 대학 또는 대학협의체 등만이 참여하는 그들만의 리그였기 때문이다. 평가가 시행되고 그 결과가 도출되어도 일반국민들에게 제공되지 않았고, 제공되었다 하더라도 국민들의 의사결정에 유의미한 형태로 제공되지 않았다. 그렇기 때문에 고등교육 평가는 일반 국민의 관심의 대상이 아니었고, 학교나 학과 선택은 여전히 서열적 대학관에 의해 이루어지고 있었다. 고정된 서열구조 하에서 대학의 질 제고를 위한 혁신적 노력과 그것을 측정, 평가하려는 노력도 일반 국민들에게는 전해지지 못했다고 할 수 있다.

고등교육 평가에 대한 집단 간 인식 차이를 극복하고 평가목적에 대한 공감대를 형성하고 평가과정의 공정성 및 객관성을 확보하며 그 결과로 평가결과에 대한 국민적 신뢰를 얻기 위한 노력이 요청된다. 고등교육 평가체제가 국민이 신뢰할 수 있는 평가체제로 개선되기 위해서는 첫째, 고등교육의 최소 질을 보장하기 위하여 대학 설립 및 사후관리 체제의 개선이 필요하다, 둘째, 피평가자인 대학은 물론이고 일반 국민을 대상으로 평가결과 및 정보가 공개되어야 할 것이고, 나아가 의사결정

에 유용한 정보로 제공되어야 할 것이다. 그리고 평가시행과정의 공정성 및 객관성을 확보하기 위한 노력의 일환으로 평가위원의 연수 프로그램을 정비하고 고도화하여 전문성을 제고하여야 할 것이고, 대학의 자체평가보고서에 의존하는 평가자료를 사실 또는 증거 중심(evidence-based)의 자료로 개선할 필요가 있다. 평가의 방법과 절차의 개선을 통한 공정성 및 객관성 제고 노력도 요청된다. 국민이 신뢰할 수 있는 평가가 될 때, 그 결과를 재정지원이나 구조개혁 등과 같은 고등교육 정책을 수립, 집행하는 데 활용하는 것은 문제가 되지 않을 것이다.

한국 고등교육 평가체제가 국민이 신뢰하는 평가로 개선되기 위해서는 무엇보다도 정부 차원에서의 고등교육의 최소 질 보장을 위한 노력이 요청된다. 위에서도 언급하였듯이 일반대학과 전문대학 등과 같이 특정 고등교육기관 중심의 질 관리가 아니라 전체 고등교육 기관을 망라하여 종합적인 고등교육 질 관리 체제를 구축하는 것이 정부의 역할이자 책임이다. 국민이 고등교육 평가체제를 믿고 학교 또는 학과 선택 등과 같이 고등교육 관련 의사결정에 평가정보를 적극 활용하고 이것이 고등교육의 경쟁력을 더욱 강화하는 시장기제로 작용할 수 있어야 할 것이다.

정부는 먼저 대학설립 단계에서 심사기준의 강화, 심사 체계의 개선 등을 통해 고등교육의 최소 질을 보장하기 위한 적극적인 노력을 기울이는 한편, 고등교육 평가를 총괄할 수 있는 전문기구의 설치 및 운영을 위한 기반을 마련할 필요가 있다. 이는 평가 환경 및 인프라를 확충하게 될 것이고, 전문기관은 평가전문 인력의 전문성을 토대로 고등교육 평가체제의 신뢰성을 확보하기 위한 구체적인 개선방안을 마련하려는 노력을 기울일 수 있을 것이다.

1) 고등교육의 최소 질 보장

고등교육 평가의 가장 근본적이고 본질적인 목적은 고등교육의 질 보증과 질 개선이다. 질(quality) 개념과 범위에 관한 논란이 있기는 하지만 대학의 역할인 교육, 연구, 봉사 기능을 수행하기 위한 여건의 조성, 질 높은 수행과정, 교육 및 연구 성과의 제고 등이 고등교육 평가가 지향하는 목적이자 내용, 범위라는 것에 대해서는 어느 정도의 공감대가 있다. 평가결과가 인증, 재정지원, 구조개혁 등과 같은 목적으로 활용되기도 하지만 질 보증 및 개선이 우선적이고 근본적이라는 데 대해서는 동의할 수 있을 것이다.

대학설립심사제도는 고등교육의 질적 수준을 유지하기 위한 최소한의 기준을 적용하는 것이라 할 수 있다. 1990년대 중반 이래 대학설립은 준칙주의를 따르고 있다. 준칙주의는 대학 설립에 필요한 준칙을 마련하고 이를 만족시키는 법인을 인가하는 제도이다. 학교 법인 인가의 준칙은 대체로 교지확보율, 교사확보율, 수익용 기본재산, 교원 등과 관련된다. 법령⁶⁾ 상에 제시된 준칙을 포함하여 법인 설립에 필

요한 서류를 갖추어 신청하면 교육부 장관은 대학설립위원회의 심사를 거쳐 인가 여부를 결정한다. 설립 심사의 기준이 되는 준칙의 유지 및 제고는 대학의 기본적인 책무이다. 이러한 기본책무의 이행 상황에 대한 관리 책임은 인가의 책임과 권한을 가지고 있는 정부(교육부)이다. 대학설립 운영규정 제10조에 의하면, “교육부장관은 대학을 설립·경영하는 자 및 대학에 대하여 이 영에 의한 기준 또는 의무부담을 충족하는지의 여부에 대한 평가를 하여야 한다.” 그리고 제11조는 대학의 보고를 의무로 하고 있다. 제11조에 의하면, “대학을 설립·경영하는 자 및 대학의 장은 교육부장관이 정하는 바에 따라 교사(국외에 설치·운영 중인 교사를 포함한다)·교지·교원 및 수익용기본재산 등의 보유현황을 매년 4월 30일(10월 1일을 기준으로 한 교원 보유현황의 경우에는 10월 31일)까지 교육부장관에게 보고하여야 한다.”

대학 설립을 위한 준칙과 기준을 정하고 이를 적용하여 학교 법인과 학교의 설립을 인가하는 것은 고등교육의 최소한의 질을 보증하기 위한 제도이다. 이것은 정부의 권한이자 책임이다. 설립심사 제도의 법적 근거는 마련되어 있지만 이를 실제로 운영하는 것은 정부의 역량이다. 대학설립심사와 설립 준칙에 대한 사후관리를 어떻게 할 것인가에 따라 대학 교육의 기본적인 질 관리가 이루어지는 셈이다. 대학설립 심사제도는 사전체크에 얼마나 중점을 둘 것인가의 문제도 중요하고, 설립심사의 준칙에 대한 사후관리를 어떻게 할 것인가의 문제도 중요하다. 준칙주의는 설립 준칙을 정하고 이를 충족하는 법인에 대해서는 별다른 심사 기준을 요구하지 않고, 설립을 인가하는 제도이다. 사전체크의 정도가 강하지 않기 때문에 이러한 제도를 운영하는 경우, 사후 관리는 더욱 중요해진다. 학교 법인이나 대학에 대하여 설립의 준칙과 기준을 유지 내지 제고하고 있는지에 대한 지속적인 사후 관리가 이루어지지 않는다면 대학 교육의 질을 보증할 수 없다.

한국 고등교육 평가체제가 대학교육의 질을 보증하고 지속적으로 개선하는 데 기여하기 위해서는 정부의 역할이 보다 분명할 필요가 있다. 고등교육 평가에서의 대학 자율성을 보장하고 지원하는 한편, 정부가 대학교육의 질과 관련하여 평가체제에서 수행해야 할 역할을 명료화하고 이를 성실히 수행할 필요가 있다는 것이다. 대학설립심사제는 대학교육의 질 보증을 위한 근간을 마련하는 것이다. 대학 설립심사제도 또한 시대와 사회 변화에 대응하여 변화되어야 하고 변화된 환경 속에서도 대학교육의 질 보증을 위한 제도로 제대로 기능할 수 있도록 정비되어야 한다. 특히 대학설립의 준칙과 기준의 유지 및 제고에 대한 사후관리의 책임을 정부가 분명하게 인식하고 이를 개편하여 충실하게 운영한다면 향후 한국 고등교육 평가체제가 보다 효율적이고 효과적으로 운영되는 성과로 이어질 것이고 이는 한국 고등교육의 혁신과 발전을 견인하게 될 것이다.

6) 국가법령정보시스템 <http://law.go.kr> 접속일 2017. 10. 3. 대학 설립·운영 규정과 그 시행규칙 등

○ 대학설립심사제도의 정비 방안

대학설립심사를 전후하여 진행되는 질 보증 노력은 대학의 자발적 참여와 정부 차원의 지속적 관심을 필요로 한다. 내실있는 대학 자체평가체제가 구축되어야 하고, 자체평가에 대한 정부 차원의 관심과 지원이 필요하다. 정부는 대학 설립제도를 정비하고 설립단계에서부터 대학교육의 질을 관리하고 보증하려는 노력을 기울일 필요가 있다.

1995년 이래 우리나라는 준칙주의⁷⁾에 따라 대학설립을 승인하는 제도를 운영해 왔다. 준칙주의 대학 설립제도는 대학교육의 기회 확대, 소규모 특성화 대학의 설립, 대학교육 여건 개선의 계기 마련 등과 같은 성과가 있었던 반면 대학교육의 과잉공급을 촉진하거나 특정 분야에 편중된 소규모 대학의 설립 현상을 유발하였고, 부실대학을 양산하는 문제, 그리고 대학설립 심사기능을 무력화하는 등의 문제를 초래하였다(임연기, 2008). 1995년 준칙제정위원회가 제출한 보고서에 의하면, 교지, 교사(校舍), 교원, 수익용기본재산 등 4가지 설립 요건을 충족시키면 인가를 얻을 수 있었다(이상연, 2007 : 269 재인용; 대학설립준칙제정위원회, 대학설립준칙안 제시 및 설립제도 개선방안 연구, 1995). 설립인가의 구체적인 기준은 대학설립운영규정(1996년 7월 25일 제정)에서 제시하고 있다. 준칙주의 이전까지 대학 설립은 대학설치기준령(1955년 8월 4일 제정)을 근거로 예고제로 운영되었다. 대학설립예고제는 특정지역에 대해서 대학설립신청을 제한하는 제도로서 인가주의 또는 허가주의라고 할 수 있다.

이후 개정을 통해 설립심사기준의 세부적 내용들이 변경되었는데, 무엇보다도 4대 준칙 이외에 설립목적, 학칙, 학교헌장, 교육과정 등에 대한 사항을 대학설립심사위원회가 정성적으로 심사하도록 한 것이 가장 큰 변화이다(이상연, 2007: 272). 이는 자유설립주의에서 인가주의 성격으로의 전환을 함의하는 것, 또는 준칙주의의 후퇴라 할 수 있기 때문이다. 4대 요건의 세부적 요건 또한 강화되는 경향을 보인다. 대학을 설립하기 위해서는 교지, 교사, 수익용기본재산을 법이 제시한 기준에 맞추어 100% 확보하여야 하고, 교원은 설립 당시에 1/2을, 이후 편제완성되기 전까지 연차적으로 충원하여 100%를 확보하여야 하며, 대학 헌장이나 교육과정이 타당하고 적절하여야 한다. 대학설립심사위원회는 이러한 사항을 두루 점검하고 평가하여 설립여부에 대한 심사의견을 제출하고, 교육부 장관은 이를 참고로 대학 설립의 인가를 결정하게 된다.

7) “대학설립준칙주의”라 함은 대학 설립에 필요한 최소한의 기준을 법령에 정해두고 이를 충족하면 대학 설립이 가능하도록 하는 것이다. (교육인적자원부, 고등교육법 및 동법 시행령 해설자료, 미간행자료 1998, p.21 : 이상연, 2007: 266 재인용)

○ 설립심사 기준의 사후관리 강화 방안

이러한 설립심사의 준거는 대학교육의 질을 보증하기 위한 최소한의 요건이라 할 수 있고, 대학은 이를 유지하고 제고할 책무가 있다. 대학설립을 인가한 정부는 대학의 설립요건 유지 및 제고를 관리할 책임이 있다. 그러나 대학설립의 준거에 대한 사후관리는 체계적이지 못한 형태로 이루어지고 있다. 기관인증평가의 내용을 살펴보면, 인증을 위해서는 6대 필수평가준거를 충족해야 한다. 6대 준거 중에 전임교원확보율과 교사확보율이 포함되어 있다. 준거 선정의 근거로 대학설립 4대 요건 중의 하나임을 들고 있는 것으로 보아 기관인증평가에서 일부 설립요건에 대한 사후관리 성격을 포함하고 있다고 할 수 있다. 그러나 기관인증평가에서 4대 요건 중 교지확보율과 수익용기본재산 확보율이 포함되어 있지 않고, 교원확보율의 경우에 100%가 아닌 61% 전임교원 확보율을 기준으로 제시하고 있다. 설립의 준거로서 4대 준거에 대한 사후관리가 충분히 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다. 특성화 계획을 비롯한 교육과정 및 수업 관리 등에 대한 준거를 통해 설립 시 정성적으로 심사된 내용에 대한 지속적인 관리는 이루어지고 있다고 하겠다.

사후관리를 체계적으로 진행하지 않음으로써 교원확보율을 둘러싼 논란을 초래하기도 한 것으로 생각된다. 대학교원은 전임교원과 비전임교원으로 확보하여 대학을 운영할 수 있고, 이후 비전임교원(겸임교원과 초빙교원 등)을 확보율에 반영할 수 있도록 하였다. 전임교원의 확보율에 대해서는 61% 기준을 법령에 제시하고 있는데, 이 기준의 타당성과 근거가 뚜렷하지 않다. 일반대학의 경우, 80%를 전임교원으로 확보하고 나머지를 비전임교원으로 확보해도 무방하다는 주장이 있는가 하면 61%만 전임교원으로 확보하고 나머지를 비전임교원으로 확보해도 된다는 주장이 있다. 전문대학의 경우, 50%를 전임교원으로, 나머지를 비전임교원으로 확보, 학사운동을 해도 교육의 질 보증 및 제고에는 문제가 없다는 입장과 그렇지 않다는 상반된 입장이 제기되고 있다. 그런가 하면 법인의 수익용 기본재산의 확보 및 운영을 둘러싼 논란도 적지 않다. 부실, 한계 대학이 출현하고 이들 대학의 교육에 대한 질 보증이 어렵다는 것은 물론이고, 다수의 대학에서 법인의 대학 운영에 대한 책무 이행이 부실하다는 비판이 제기되고 있다. 이는 대학 설립의 준거에 대한 지속적인 사후관리가 미흡했다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 기관인증평가에서도 이 부분에 대한 평가는 이루어지지 않고 있다.

대학설립 준거에 대한 사후관리 체계를 정비할 필요가 있다. 무엇보다도 대학 스스로가 설립준거를 유지하고 제고하려는 노력을 하여야 한다. 또한 대학 자체평가를 형식적으로 추진하지 말고 이를 내실화하고 설립준거에 대한 자체 점검을 반드시 포함하도록 할 필요가 있다. 기관인증평가와 자체평가가 연계되어 있는 만큼 기관인증평가의 필수평가준거의 개편도 필요할 것으로 생각된다. 대학이 스스로 설립

준거를 점점한다고 하더라도 정부의 관리 책임이 없는 것은 아니다. 대학설립의 인가권을 가지고 있는 정부는 대학이 인가의 준거를 유지하고 있는지를 지속적으로 관리할 책임이 있기 때문이다. 학령인구 감소 시대 고등교육의 미래 발전을 위해 대학설립의 준칙주의 개선에 대해서는 공감대가 있다고 여겨진다. 대학설립심사 제도의 개선을 위해서 교육프로그램의 질을 담보할 수 있는 정성적 평가 결과를 실질적으로 반영하기 위한 방안, 대학 설립 사후관리 방안 등이 제안되기도 하였다(임연기, 2008).

2) 평가의 객관성 및 신뢰성 확보

평가의 객관성 및 신뢰성 문제는 오랜 기간에 걸쳐 제기되고 있지만 아직 완전한 해결 방안을 얻지 못하고 있는 것이 사실이다. 평가의 신뢰성은 평가지표의 타당성, 평가 자료의 객관성, 평가실행 과정의 공정성, 평가결과의 공개 및 제공 등과 관련되어 있다. 평가결과를 신뢰하기 위해서는 평가지표의 개발, 사실 또는 증거 위주의 평가자료, 평가위원의 선정 및 배치 원칙의 확립, 평가결과의 투명한 공개 및 맞춤형 정보의 제공 등과 같은 개선이 요구된다. 궁극적으로 이러한 개선과제를 주관할 수 있는 전문적 고등교육 평가기구의 설립 및 운영이 필요하다.

○ 평가계획 및 결과의 투명한 공개 방안

한국 고등교육 평가체제의 신뢰성 문제를 해결하는 첫 번째 과제는 평가의 계획, 과정, 결과를 공개하는 것이다. 대부분의 평가에서 평가계획은 6개월 이전에 대학은 물론이고 일반에 공개된다. 평가를 받는 대학에게 일정 기간 준비를 할 수 있도록 하고, 예측가능성도 보장하기 위해서이다. 주기적으로 시행되는 평가의 경우, 기본계획(안)이 일반에 공개되고 이에 대한 이의제기나 의견을 접수하여 반영하는 절차를 거친다. 기본계획(안) 수립을 위한 성과 분석 및 논의, 필요한 경우, 정책 연구 등을 추진하기도 한다. 평가에 관련된 사람들의 관심을 환기하고 적극적으로 의견을 개진하도록 함으로써 평가의 목적, 평가 내용 및 방법 등에 대한 공감대를 형성하는 한편, 평가의 투명성을 제고하여 궁극적으로 평가결과의 활용에 대한 타당성과 객관성을 높이기 위한 절차라고 할 수 있다. 국민이 신뢰할 수 있는 평가의 첫 단추는 평가계획의 수립을 위한 사전 작업과 계획의 적극적 공개로 시작된다고 하겠다.

평가 과정을 공개하는 것은 공정성 확보의 측면에서 쉽지 않다. 평가 과정이 공개됨으로써 오히려 불필요한 개입이 이루어질 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 실제 평가가 이루어지는 장소와 위원, 구체적인 일정 등은 공정성 확보를 위해 적

절하게 공개 수준과 시기를 조절할 필요가 있다. 그러나 불필요한 개입을 이유로 모든 과정이 비밀에 붙여지는 것도 바람직하지는 않다. 특히 평가위원의 선정과 배치는 실제 평가의 공정성을 좌우하는 운영 상의 중요한 과업이다. 평가위원의 선정과 배치가 공정하고 타당한 원칙에 의해 이루어져야 할 것이고, 그 원칙은 일반에 공개될 필요가 있다. 그러나 평가위원의 개인정보 등은 보호되어야 하고 공개로 인하여 오히려 공정성을 훼손할 가능성도 있다고 판단되는 때에는 공개의 범위와 수준을 조절할 필요가 있다.

평가결과와 신뢰성을 확보하는 마지막 단계는 평가결과를 적절한 시기에 적절한 방법으로 공개하는 것이다. 대상에 따라 평가결과와 내용과 수준은 조절되어야 할 것이다. 평가의 대상이 되었던 대학에 대해서 평가결과는 평가의 절차가 마무리된 직후 되도록 빨리 공개될 필요가 있다. 대학의 입장에서 평가의 결과는 빨리 공개되기를 기대할 것이고 또한 공개의 수준에 대해서는 포괄적이기 보다는 구체적인 것을 기대할 것이다. 합격 여부, 등급, 총점 등과 같은 평가결과와 함께 지표별 점수나 등급, 지표를 구성하는 하위 요소가 있을 경우, 하위 요소별 점수 등이 대학이 알고 싶어 하는 결과 내용이다. 피평가 기관 또는 집단에 대한 결과 공개는 평가 과정이 마무리된 직후가 적절하고 공개 이후 대학의 이의신청 등의 절차도 마련되어야 한다. 매우 구체적인 계획 하에 평가의 과정이 이루어졌다고 하더라도 평정상의 오류가능성이 전혀 없을 수 없기 때문에 대학으로부터의 평가 결과(안)에 대한 이의 신청 기회를 제공할 필요가 있다. 이러한 절차는 평가 결과에 대한 대학의 인정 및 수용을 위해 필수적인 것이라 할 수 있다.

평가는 그 자체로 의미가 있기도 하지만 이후 피평가자가 평가의 결과를 토대로 발전 및 혁신 전략을 수립하도록 하는 데 유용하게 활용될 때 의미가 있다. 대학의 평가결과와 공개 수준과 범위에 대한 요구가 매우 구체적인 것도 여기에 이유가 있다. 대학은 평가결과에 나타난 대학의 강점과 문제점을 분석하여 대학의 발전 계획과 전략을 수립하고자 하기 때문이다. 대학은 단순히 점수나 등급의 공개를 넘어서 평가결과에 나타난 구체적인 정보를 분석하여 제공해 줄 것을 요구하기도 한다. 대학의 자체연구분석 기능 수준에 따라 다를 수 있지만 일부 필요한 대학의 경우에는 평가결과를 분석하여 대학이 부족한 영역과 내용을 제시하고 전문가들의 의견을 추가로 제공할 필요도 있다. 대학구조개혁평가에서 하위등급대학을 대상으로 한 맞춤형 컨설팅이나 기관인증평가에서의 그것, 일부 특수목적 재정지원 사업에서의 컨설팅 등이 여기에 해당한다. 평가의 목적이나 성격에 따라 컨설팅의 내용과 방법 등도 다소간 상이한 경향이 있다. 평가결과와 단순한 점수나 등급 공개를 넘어서 보다 적극적으로 평가결과를 분석하여 대학이 보다 유용하게 활용할 수 있도록 제공할 필요가 있다.

평가결과는 피평가 기관인 대학만이 아니라 일반국민에게도 적극적으로 공개될

필요가 있다. 평가결과는 대체로 그 자체로 대학의 현황과 실태를 알려주는 정보이기 때문에 일반국민은 학교 선택이나 학과 선택 시에 이러한 정보를 활용할 필요가 있다. 단순히 기존의 대학 서열에 의한 선택이 아닌 정확하고 객관적인 정보에 의한 의사결정이 선택의 주체인 학생이나 학부모는 물론이고 사회 전체적으로도 바람직하다. 학령인구 감소 시대 고등교육의 질 개선은 사회적으로 중요한 과제이고 이러한 과제는 대학, 정부는 물론이고 일반 국민의 시장에서의 선택 활동에 의해 좌우될 것이기 때문이다. 대학 자체의 혁신 노력이 가장 중요하겠지만 이를 지원하고 견인할 수 있도록 하는 것은 정부의 지원과 국민의 선택이다. 국민의 선택에 유용하게 활용될 수 있도록 평가결과를 제공할 필요가 있다.

○ 공정한 평가 절차의 실행 방안

평가결과를 믿지 못하는 중요한 이유 중의 하나가 평가 방법 및 절차의 문제이다. 지표의 특성에 따라 대체로 정량 평가와 정성 평가의 방법 및 절차로 나눌 수 있다. 정량지표에 비해 정성지표는 객관성에 의문을 가지는 사람들이 더 많다. 자료의 특성으로 인하여 정성지표에 의한 평가를 비판적으로 바라보는 입장도 있지만 정성지표의 자료적 특성을 이해하고 평가의 객관성을 확보하려는 노력이 모아진다면 정성지표의 한계와 문제점을 극복하는 데 도움이 된다.

정량지표라고 해서 무조건적으로 객관성이 확보되는 것은 아니다. 통계정보로서 널리 활용되어 자료의 객관성과 일관성 등이 확보되어야 하고, 자료 수집 및 관리 단계에서도 충분한 검증이 이루어져야 한다. 먼저 대학 차원에서 생산 및 관리가 충분히 잘 이루어지는 자료를 정량지표에 활용할 수 있어야 할 것이다. 특히 표준화된 양식과 기준에 의해 작성이 가능해야 비교 가능한 지표값이 산출될 수 있다. 정량지표의 객관성은 일정한 기준으로 관리, 산출될 수 있는 자료를 토대로 한다. 2008년 대학정보공시제의 시행으로 주요 정량지표의 자료 생산 및 관리 체계가 만들어졌고, 활용을 위한 객관적 산출식도 일반화되는 추세이다. 다만, 자료 수집 및 분석, 그리고 공개 등의 일련의 절차를 추진하는 데 시간이 걸린다. 그렇기 때문에 객관성이 있고 믿을 수 있는 정량지표 및 자료는 현재의 자료이기 보다는 과거의 자료인 경우가 많다. 가장 최근의 자료를 활용하기 위해서는 수집, 분석, 산출 등에 걸리는 시간을 단축해야 하고 이 과정에서 오류 가능성이 높아진다. 통계-공시-평가의 단계에 걸쳐 이루어지는 자료의 신뢰성이 확보되기에는 시간적 한계가 있기 때문이다. 시간적 한계 속에서 자료의 최신성과 함께 객관성을 확보해야 하는 어려움이 있다.

정성지표의 경우, 평가 결과의 신뢰성을 확보하기 위해 자료 수집 및 분석의 문제와 함께 평가 운영상의 문제를 동시에 고려해야 한다. 정성지표는 지표의 취지와

평가 요소별 주안점 등을 기준으로 대학이 자체적으로 평가를 실시한 결과를 보고서로 제출하고 자체평가보고서가 평가의 주요 자료가 된다. 대학의 보고서 작성 수준이나 역량이 평가에 미치는 영향이 적지 않다. 해당지표에 대한 대학의 역량이나 실태를 정확히 판단하지 못하고, 보고서 내용만으로 평가를 하고 이로 인하여 객관적 평가가 어렵다는 비판이 적지 않다. 보고서 내용을 보충하고 그 객관성을 뒷받침하기 위하여 증빙자료를 제출받고 있으나 한계가 있는 것이 사실이다. 실적 중심의 평가일 경우 보다 계획 중심의 평가일 경우 문제는 더욱 심각하다. 증빙자료가 매우 제한적이기 때문이다. 계획의 실현가능성(구체성, 체계성 등)에 중점을 둔 평가를 하게 되고 이것은 평가위원의 주관적 판단이 깊이 개입할 가능성이 높다.

정량지표의 객관성을 확보하기 위해서는 활용되는 정량 지표 관련 자료의 수집 및 관리 체계에 대한 정비가 중요할 것이다. 이는 대학 내 통계-공시-평가 관리 체계의 구축 또는 정비, 고등교육통계 수집 및 분석, 관리 체계의 고도화, 대학정보공시제의 관리 및 활용 체제의 개선 등이 포함될 수 있다. 그런가 하면 정성지표의 경우, 평가 자료의 객관성을 높이기 위한 노력이 더욱 중요하다. 자체 평가보고서, 증빙자료, 면담 등 일련의 평가 과정에서 각각의 단계에서 수집되는 자료들이 객관성을 가질 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 보고서 작성 방식, 증빙자료의 작성 및 제출방식, 면담의 세부 실행 계획 등이 수립될 필요가 있다.

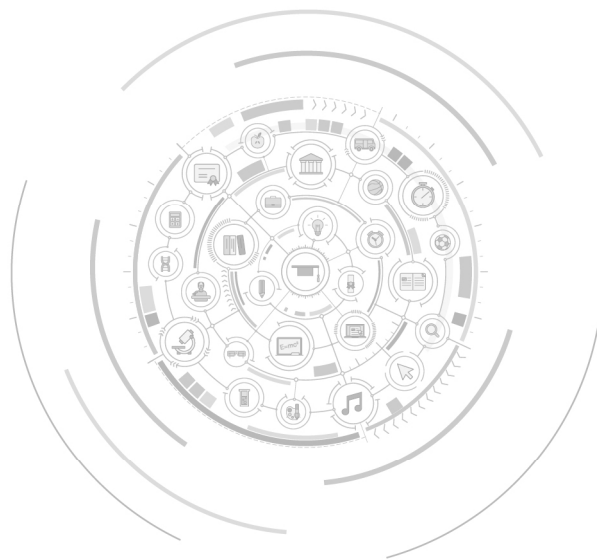
○ 전문적 평가기구의 설치 및 운영 방안

평가를 주관하는 조직의 인력은 평가의 처음부터 마지막까지 관여하고 영향을 미치기 때문에 전문성과 윤리성을 갖추는 것이 중요하다. 평가를 주관하는 기관의 담당자들은 평가를 공정하고 객관적으로 시행하고자 하는 태도를 가지고 공정성과 객관성을 확보하기 위해 필요한 전문지식을 갖추어야 한다. 관여하고 있는 평가의 목적과 내용, 방법과 절차, 결과 활용 등을 구체적으로 알고 있어야 할 뿐만 아니라 다른 여러 고등교육 관련 평가에 대한 이해가 필요하다. 아울러 평가의 대상이 되는 대학이나 고등교육 전반에 대한 지식과 이해를 필요로 한다. 담당 업무에 따라 추가적인 전문지식을 갖추어야 하는 것은 두말할 나위가 없다.

또한 평가의 공정성과 객관성을 좌우하는 중요한 인물이 평가위원이다. 정성지표의 경우, 대부분 평가위원이 대학이 작성, 제출한 자체평가보고서와 증빙자료 등을 토대로 평정을 하여 점수를 산출하게 된다. 평가위원은 참여하고 있는 평가에 대한 전반적 지식과 함께 평가 자료를 읽어낼 수 있는 전문지식을 갖추어야 한다. 평가위원은 대체로 고등교육 기관에서 일정한 경력을 가진 교원 중에서 선정되는 경우가 많다. 1차적으로 고등교육 기관에서 교육 및 연구, 봉사활동을 담당하고 있는 교원들이기 때문에 고등교육에 대한 이해는 갖추고 있다고 할 수 있고, 평가 내용에

대한 이해도 높다고 할 수 있다. 그러나 교원 개인별 경험이 다르고 평가에 대한 관심과 태도 등에서도 차이가 있기 때문에 특정한 평가를 수행하기 위해서는 평가 활동을 이전에 관련 지식과 태도를 갖추도록 하는 과정이 필수적이다. 그렇기 때문에 대부분의 평가에서 본격적인 평가활동에 앞서 평가위원 연수 프로그램을 운영하고 있다. 연수 프로그램은 대체로 평가의 개요, 평가지표 및 편람의 이해, 평가 자료의 이해, 평가 일정 안내 등으로 구성된다. 평가위원의 전문성 제고에 대한 요구가 큰 만큼 평가위원의 연수 프로그램을 다각화하고 그 수준이나 범위를 조정하려는 노력이 필요하다. 평가위원의 요구와 수준에 따라 연수 프로그램의 내용이나 수준을 달리하고 필요에 따라 맞춤형 연수도 고려해 볼만하다. 평가위원들이 가지는 특성을 고려하여 연수 방식도 다양화할 필요가 있다. 집체 강의 방식에서 벗어나 워크숍이나 세미나 형식, 오프라인 교육과 함께 온라인 교육 프로그램의 제공 등에 대해서도 구체적인 계획 수립이 필요하다.

평가 관련자의 전문성은 개인적인 훈련과 노력을 통해 확보될 수 있지만 평가 기구(조직)이 체계적으로 지원해 주어야 하는 부분이기도 하다. 고등교육 평가를 전문적으로 수행할 수 있는 기관이 평가를 주관할 때 평가의 전문성이 확보, 제고될 수 있기 때문이다. 평가 전문기관은 평가 관련 전문지식을 갖춘 인력을 채용할 것이고, 그들에 대한 지속적이고 체계적인 교육 및 훈련을 실시할 것이기 때문에 그 자체로 1차적인 전문성이 확보되는 것이다. 평가 전문기관의 지정, 운영 등에 대한 방안 마련이 필요할 것이다.



토론

1. 한국 고등교육 평가체제 개선방안에 대한 토론

권 순 형 (한국교육개발원)

2. 한국 고등교육 평가체제 개선방안에 대한 토론

김 기 수 (경기도교육연구원)

3. Ad Fontes

김 동 하 (연세대학교)

4. 한국고등교육평가의 역사에서 나타난 주요 쟁점에 대해 실태조사로 살펴본 한국고등교육평가의 개선과제에 대해 한국고등교육평가 체제 개선방안에 대해

김 영 일 (두원공과대학교)

5. 한국 고등교육 평가 현황과 과제에 대한 토론문

박 환 보 (충남대학교)

토론 1

한국 고등교육 평가체제 개선방안에 대한 토론

권 순 형 (한국교육개발원)

2017년 11월 29일 오늘은 대학평가본부의 일원으로 근무하게 된지 2년하고도 3개월이 되는 날입니다. 2015년 7월 1일 신규직원으로 입사하여 바로 그 다음날인 7월 2일, 1주기 대학구조개혁 2단계 합숙평가에 참여한 것이 었그제 같은데 벌써 2년 3개월이라는 시간이 지나간 것 같습니다.

저는 그 동안 대학구조개혁평가 및 컨설팅, 이행점검 등 많은 평가 합숙을 함께 해 왔습니다. 평가(컨설팅이나 이행점검) 합숙이 끝나고 언론으로부터 ‘대학구조개혁평가’와 관련된 내용이 언급되면, ‘내가 우리나라 고등교육평가 집행과정에 작게나마 일조(一助)를 했구나’라는 생각과 함께 ‘또, 많은 대학들로부터 이의제기와 다양한 이야기들이 들려오겠지’라는 생각이 들면서 많은 생각이 교차하게 됩니다.

그동안 대학평가업무와 관련하여 실무적인 관점만을 고집해 온 저에게 발표문은 고등교육을 바라보는 총체적인 시각과 거시적인 안목을 제공해 준 계기가 되었습니다. 본 주제로 발제해 주신 남신동 박사님, 황지원 교수님, 임후남 본부장님의 발표 내용에 대해 전적으로 동의하면서도, 이하 토론은 그 동안 대학평가본부에서 근무하고 있는 실무적인 경험과 개인적으로 느낀 점을 중심으로 말씀하고자 합니다.

1. ‘장악(掌握)’이 아닌 ‘장학(獎學)’ 관점의 대학평가

우리나라 초·중등학교 현장에서는 매년 장학활동이 이루어지고 있습니다. 교과서적인 의미에서 장학(supervision)은 ‘교수-학습의 효과적인 목적 달성을 위해 교사의 전문성 신장, 교육과정 운영 및 학교경영의 합리화를 위해 제공되는 지도·조언·정보제공·자원봉사 등 일련의 전문적·기술적 활동’으로 정의하고 있습니다(윤정일, 1992). 이 외에도 다양한 학자들의 장학에 대한 개념적 정의를 고려해 보면 대체적으로 ① 교육활동의 개선 ② 교육과정의 운영 및 학교경영의 합리화 ③ 지도·조언 ④ 전문적·기술적 활동 등 네 가지 개념적 요소를 제시하고 있습니다.

사건입니다만, 대학평가의 내용적 요소들은 평가의 제 유형마다 차이는 있겠으나 대부분의 대학평가는 위에 제시된 네 가지 요소들을 조성하고 지원하기 위한 사전 단계의 작업으로 기능할 수 있다고 생각합니다. 즉, 대학은 위에 제시된 네 가지의 요소에 대해 현황을 파악하고 그 현황에 비추어 자신의 강점과 약점을 분석하여 자

신들의 발전과 성찰의 기회로 삼을 수 있습니다. 하지만, 현실적으로 대학구조개혁 평가의 경우 평가 결과에 따라 입학정원 감축, 재정지원제한 조치 등 정책적 조치가 뒤따르면서 위와 같은 관점과 달리 인식되고 있는 것은 분명한 것 같습니다. 환언하면, 대학은 ‘대학평가’를 통해 조치를 받는 것에 부담을 느끼면서 대학평가로부터 ‘장악(掌握)’받고 있다는 생각에 대해 자유로울 수 없는 것 같습니다.

지난 2016년에 ‘사례로 본 대학별 맞춤형 컨설팅 현황과 과제’라는 이슈페이퍼를 작성할 기회가 있었습니다. 당시, 2015년 대학구조개혁평가에서 D등급을 받아 재정지원제한 대학으로 지정받았으나, 2016년 대학구조개혁평가 후속 1차 이행점검에서 재정지원제한을 해제 받은 대학의 담당자 분들과 면담할 기회가 있었습니다. 당시, 면담 과정에서 느낀 것은 대학 담당자들이 대학구조개혁평가에 대해 ‘장악(掌握)’이라는 생각은 들지만, 대학의 체질을 개선하기 위한 기회로 삼았다는 점, 학생들의 ‘교육’과 ‘교육활동 개선을 위한 지원’에 초점을 두는 등 인식 전환의 계기가 되었다는 것이었습니다. 이와 같은 점을 생각해본다면 한국의 고등교육 기관에 있어 평가는 부담은 되지만, 대학의 교육활동 개선과 경영 합리화에 도움을 주는 측면도 존재하는 것 같습니다.

이상과 같은 측면을 고려한다면 고등교육기관에 대한 평가는 ‘장학(supervision)’을 위한 사전 진단적 성격을 지니고 있는 것은 분명해 보입니다. 오늘 발표를 해주신 황지원 교수님의 발제문을 보면 대학구조개혁평가에 대한 대학의 인식은 다른 평가와 비교해 볼 때, 다소 낮게 인식되고 있다는 점을 지적하고 계십니다. 이와 같은 인식은 대학구조개혁평가 자체에 대한 비판적인 측면도 있지만, 대학구조개혁평가에 이어지는 ‘정책적 조치’에 대한 압박감과 중압감이 더 큰 측면으로 작동한 것으로도 해석될 수 있을 것입니다.

‘장악’이 아닌 ‘장학’ 관점의 고등교육기관 평가가 되기 위해서는 평가라는 관점보다 ‘진단’적 성격을 보다 부각시키고, 평가 결과에 대한 책무성을 보다 완화하며, 대학이 진단 결과에 따라 자체적으로 발전전략을 수립하여 개선되는 정도를 대내·외적으로 공개하는 시스템이 필요할 것입니다. 이와 같은 점이 전제된다면 고등교육 분야에서 장학에 대한 관점에 입각한 진단이 성공을 거둘 수 있으리라 생각합니다.

2. 대학자체평가 내실화 방안에 대하여

지난해 대학평가본부에서 ‘고등교육 질제고를 위한 대학별 맞춤형 컨설팅 방안’이라는 주제의 기본과제에 공동연구로 참여한 적이 있었습니다. 당시, 연구에서 대학기관연구(Institutional research)라는 용어를 접하게 되었고, 관련 문헌을 탐독할 기회가 있었습니다. 미국에서는 일부 대학에서 교육과정 및 수업 운영, 학생통계,

교직원 통계, 행·재정 등 자체적인 총체적 진단 및 분석 기구가 설치되어 자생적인 진단·컨설팅 기능이 있는 것으로 알고 있습니다. 이와 같은 일을 전담하는 기구가 IR인데, 이것은 자체적인 진단·분석을 통해 대학의 자생적인 발전을 도모하는 역할을 수행하는 것이라고 봅니다.

우리나라의 경우 각 대학마다 IR을 설치하고 전문적인 인력을 선발하기에는 무리가 있을 것입니다. 무엇보다, 재정적인 압박을 받고 있는 상황에서 IR과 같은 기구를 설치하여 운영하기에는 어려울 수 있습니다. 하지만, 정부가 주도하여 공정하고 객관적인 진단을 통해 대학에게 관련 정보를 제공하고 나아가, 대학의 자생적인 발전전략 수립에 기여한다면 그것이 곧 대학교육을 내실화 할 수 있는 초석이 될 수 있을 것으로 기대합니다.

3. 전문적 평가전담기구의 설치 및 운영방안에 대하여

어떠한 모종의 ‘평가’를 전제할 때, 평가의 내용적 측면과 방법적 측면으로 구분해서 생각해 볼 수 있을 것입니다. 두 가지 가운데 ‘방법적 측면’은 평가전담기구 조직과 인력의 전문성과 밀접한 관련을 가지고 있습니다. 발제해 주신 ‘개선방안’에서도 전문적 평가기구의 설치 및 운영 방안 가운데 조직과 인력의 전문성을 강조하시고 계시고, 대학이나 고등교육 전반에 대한 지식과 이해를 강조하고 있습니다.

그런데, 조직과 인력의 ‘윤리성’을 언급하시면서 그에 대한 세부적인 방안에 대한 언급은 보이지 않습니다. 윤리성은 평가전담기구 조직과 인력에 대한 대국민적 신뢰성 확보에도 상당한 영향을 주므로 대단히 중요한 의미를 지닌다고 생각합니다. 윤리성은 ‘법상 의무’와 비슷한 측면이 있으면서도 개인이 모종의 가치에 대해 지켜야 할 판단기준이라는 점에서 방안을 보다 구체적으로 언급하기는 어려울 수 있습니다. 이와 관련하여 조직 내에서 평가전담 인력에 대한 주기적인 윤리교육이 필요하며, 필요한 경우 ‘평가전담기구직원윤리강령’을 제정하고 이를 공포하는 것(기관 내부적이라도)이 필요하지 않을까 생각해봅니다.

법조계, 의료계 그리고 교직에 종사하시는 분들의 경우 전문직으로 일컬어지고 있고, 이들 집단은 전문직에 걸맞는 나름대로의 윤리강령이 있습니다. 평가전담기구의 조직과 인력이 전문성을 갖추어야 한다면, 윤리성도 함께 갖추어야 할 것으로 보이며 주기적인 평가운영에 대한 윤리교육 및 평가전담기구직원의 자체적인 윤리강령 제정 및 준수를 고려해 보는 것도 좋을 것 같습니다.

토론 2

한국 고등교육 평가체제 개선방안에 대한 토론

김 기 수 (경기도교육연구원)

1. 한국 고등교육평가의 역사에서 나타난 주요 쟁점

남신동 박사님의 발표를 통해 한국의 고등교육에 대한 평가의 역사를 돌이켜 보게 되었다. 역사적 시기를 나누어 정리하면서 주요 쟁점을 잘 지적해 주셨고, 고등교육 평가체제에서 무엇이 문제이고 어떻게 개선해야 하는지에 대한 고견도 들을 수 있었다. 평가의 문제에 대한 지적과 개선 방향에 대해서는 동의하면서, 생각을 달리하는 부분에 초점을 맞추어 말씀을 드리고자 한다.

첫째, 고등교육 평가제도 발달사의 시기 구분에 대해

남박사님은 고등교육의 ‘양질전화’라는 관점을 토대로 고등교육 평가제도 발달사의 시기 구분의 준거를 고려하신 것으로 생각된다. 그에 따르면 시기 구분은 아래와 같다.

- ① 고등교육기회 확대와 대학평가의 등장(1973~1983): 고등교육의 개방과 수월성의 딜레마
- ② 대학기관평가(대학평가인증)의 제도화(1984~1994): 자율과 책무성의 갈등
- ③ 대학평가의 확대와 다양화(1995~2007): 신자유주의 교육기조와 대학체제 정비
- ④ 대학구조개혁 추진과 연계된 대학평가의 재정비(2008~ 현재)

나는 양질전화의 관점은 중요하지만, 전화의 ‘변곡점’을 특정 연도로 지정하기 어렵다는 문제가 있다고 본다. 양질전화가 여러 단계에 걸쳐 진행된 것도 아니기 때문에, 변곡점을 준거로 평가제도의 발달사를 여러 단계를 나누기도 어렵다.

나는 평가주체의 변화를 기준으로 설정하는 것이 합리적이라고 생각한다. 내가 생각하는 시기 구분은 아래와 같다.

- ① 정부의 직접 평가 시기(1973 ~ 1981년): 해방 후 문교부가 대학에 관여한 초기 형태는 ‘평가’가 아니라 ‘감사’의 성격을 띠었다. 평가가 처음으로 시행된 것은 1973년에 실시된 실험대학 선정평가라고 본다. 이후 1978년 실험대학 운영 5개년 종합평가를 실시했다. 이것은 정부(문교부)가 직접 평가를 시행한 사례이다.

- ② 평가기관에 의한 대학평가 시기(1982~1993년): 1982년에 대학교육협의회가 설

립되고, 1주기 대학기관평가 시작되었다. 여전히 정부의 주도하에 실시된 평가이기는 하지만, 평가기관을 별도로 설립하여 평가를 실시했다는 특징이 있다.

③ 대학의 자율평가 및 평가 다양화 시기(1994~2007년): 1994년 대학종합평가인정제가 시작된 것을 대학 자율평가 시기의 시작으로 볼 수 있다. 1992년의 학문분야 평가인정제가 시작된 것을 주목해 볼 수도 있지만, 1992년은 ‘자율 평가’는 설명할 수 있지만 ‘평가의 다양화’를 설명할 수 없는 한계가 있다. 1994년 언론기관 평가가 시작되었고, 1994년부터 평가를 통해 정부의 재정을 차등적으로 지원하기 시작했다. 이런 것들을 고려하면 1994년을 3기의 시작으로 보는 게 합리적이다.

④ 대학정보공시제와 연계한 자체평가 시기(2008년~현재): 2008년부터는 법에 따라 모든 대학이 자체평가를 실시하고 결과를 공시해야 한다. 이때부터는 평가에서 자유로운 대학이 없게 되었다. 이후 정부의 각종 재정지원사업 평가, 재정지원제한 대학 평가, 대학구조개혁 평가 등이 실시되면서, 소위 ‘평가의 전성기’가 되었다.

둘째, 고등교육 평가의 쟁점을 논의할 때의 시기 구분에 대해

평가의 쟁점을 2000년대 이전과 이후로 나누어 설명하면, 앞에서 평가시기를 4개로 구분과 달라서 혼란을 일으킨다. 3기인 1994년을 기준으로 나누거나, 4기인 2008년을 기준으로 나누는 것이 혼란을 줄일 것으로 본다. 1994년을 기준으로 하면 ‘평가의 자율화와 다양화’가 주요 특징이 되고, 그에 따른 쟁점이 정리될 수 있을 것이다. 2008년을 기준으로 하면 모든 대학이 자체평가를 실시하고 공개하는 것이 주요 특징이 되고, 이 자체평가와 온갖 종류의 다른 평가들 간의 연계성이나 중복성, 대학의 평가 부담, 평가 결과의 활용도 미흡 등이 쟁점으로 제시될 수 있을 것이다.

대학평가체제의 문제점을 다양한 평가유형 간 연계성 부족(분산성), 중복평가에 따른 평가부담의 과중, 평가결과에 대한 공신성(수행기관의 전문성), 각 평가별 상치된 평가결과, 평가결과 공개 및 활용도 미약, 평가방식 및 운영상의 문제(평가지표의 타당도 및 신뢰도 훼손) 등으로 지적한 것에는 전적으로 동의한다.

마무리에서 한국 고등교육의 현황과 실태를 다섯 가지로 정리했는데, 그보다는 고등교육 평가의 쟁점들을 요약하고, 그 쟁점들이 어떤 방향으로 가고 있는지(또는 어떤 방향으로 가야 하는지)를 정리해 주는 것이 더 나을 것 같다.

2. 실태조사로 살펴본 한국 고등교육 평가의 개선과제

황지원 교수님은 기관평가인증, 학문분야 평가인증, 대학구조개혁평가, 정부재정지원사업 평가 등 한국 고등교육 평가의 다양한 측면에 대한 설문조사를 실시하고, 그 결과를 분석함으로써 평가 개선의 방향을 시론적으로 검토하셨다.

응답자들이 평가의 목적을 ‘대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고’로 인식하고

있는 것을 확인해 준 것은 좋은 성과라고 생각된다. 그러나 평가의 목적에 대한 선택지에 ‘대학구조개혁 및 제도 변화’와 ‘고등교육 정책 및 제도 개선’을 제시한 것은 다소 부주의한 것이 아닌가 생각된다. 왜냐하면 ‘제도 변화’와 ‘제도 개선’이 유사한 표현이라서 문항 간 배타성이 부족하기 때문이다.

이 연구의 백미는 분석 결과 및 시사점을 6가지로 정리한 부분이다. 여기서는 현행 대학평가의 문제와 개선 방향을 종합적으로 볼 수 있게 해 주었다. 특히 평가의 개선 사항으로 평가용 자료 제출의 부담 완화, 평가지표의 타당성 제고 등이 공통된 지적사항이라는 점을 주목해야 한다고 본다. 이런 지적은 한국의 대학평가의 역사가 일천하고, 평가의 주관기관이나 대상기관 양쪽 다 아직 평가의 인프라가 제대로 갖추어지지 않았고 평가의 전문성도 낮기 때문이라고 생각한다. 양쪽 다 시행착오를 거치면서 개선해 가는 중이기 때문에, 평가의 부담과 피로도가 높다. 특히 평가 업무를 실제로 담당하고 있는 인력들이 높은 긴장감 속에서 힘든 노동을 감내해야 하는 상황이 계속되고 있다. 향후 평가 주관기관과 대상기관 모두 각각에 맞는 평가 인프라를 구축하는 일, 평가의 전문성을 높이는 일이 우선적으로 요구된다.

3. 한국 고등교육 평가체제 개선방안: 대학이 주체가 되고, 정부가 지원하며, 국민이 신뢰할 수 있는 평가체제

임후남 박사님은 평가체제의 개선 방향으로 대학이 주체가 되고, 정부가 지원하며, 국민이 신뢰할 수 있는 평가체제를 갖출 것을 제시하고, 이 각각에 대해 구체적인 방안을 제안하셨다.

첫째, 대학이 주체가 되는 평가를 위하여, 대학 자체평가의 내실화 및 체계적 활용, 평가에서의 대학 참여 확대의 과제를 지적하셨다. 그리고 대학 자체평가를 내실화 하는 방법으로, “대학을 기관 차원에서 연구·분석하고, 이를 토대로 대학의 혁신을 지원하는 기능은 전문 인력에 의해 전담될 필요가 있다.”로 제안하셨다. 매우 적절한 지적이라고 생각한다. 대학은 매우 거대하고 내부적으로 이완된 조직이다. 이 때문에 기관 차원에서 평가 자료를 수집·정리·분석하고, 필요에 따라 자료를 재구성하고, 부족한 부분을 찾아내고, 그것을 보충하기 위한 아이디어를 생산하는 일은 상당히 어려운 일이다. 이런 일로 인해 대학 내부의 갈등을 유발할 위험도 높다. 따라서 자체평가를 위해 전문 인력을 배치할 뿐만 아니라, 업무 수행에 필요한 권한을 부여하는 것도 중요하다. 예를 들면, 자체평가를 기획·수행할 권한, 평가 관련 자료를 요구·수집할 권한, 자체평가나 컨설팅을 위해 내·외부 전문가를 활용할 권한, 미흡한 부분에 대해 해당 부서에 조언할 권한 등을 부여할 필요가 있다.

외부 평가에 대학을 참여시키기 위한 방법으로, 평가를 위한 연구과정에서 폭 넓은 의견조사, 특성에 따라 세분화되고 발언권이 충분히 허용되는 공청회, 대학협의

체들을 통한 의견 수렴, 평가관련 자문·심의 기구에 대학을 대표하는 인물 참여, 동료(대학교수) 평가 체제 정비 등을 제시하셨는데, 이것도 바람직한 제안이라고 본다. 그러나 외부 평가에 대한 대학의 참여 정도는 위의 방법들보다는 그 평가 자체의 취지와 목적에 대한 공감대 여부에 달려있다고 봐야 할 것이다. 외부 평가를 기획할 때 가장 중요하게 검토해야 할 과제는 평가의 취지와 목적에 공감할 수 있도록 명분을 확보하는 것이다.

둘째, 정부가 지원하는 평가를 위하여, 정부가 추진하는 여러 평가들 간의 조정 및 연계, 고등교육의 종합적인 질 관리체제 구축을 제시하셨다. 특히 기관인증평가와 구조개혁평가의 연계 요구가 가장 크다는 점을 고려하여, 두 평가 간에 평가지표를 연계하는 방안에는 동의하면서, 두 평가의 결과를 활용하는 문제에 대해서는 모형에 따라 일부 부정적인 의견을 말씀하셨다. 나도 현실적으로 평가지표를 연계하는 것은 가능하지만, 기관인증평가 결과를 구조개혁평가에 활용하는 데에는 문제가 있다고 생각된다.

고등교육의 종합적인 질 관리체제 구축과 관련하여, 대학원과 특별법에 의한 고등교육기관의 질 관리에 대해서 말씀하셨다. 이 기관들도 질 관리가 필요하다. 그러나 질 관리 방법에 대해서는 각 기관들의 특성을 고려하여 신중하게 접근해야 할 것으로 생각된다. 우선 정확한 현황 진단이 필요하고, 정부의 관련 부처간 역할 등을 고려하여 책무성을 확인해야 할 것이다.

셋째, 국민이 신뢰하는 평가를 위하여, 고등교육의 최소 질 보장과 평가의 객관성 및 신뢰도 확보를 제안하셨다. 이제는 시대 상황에 맞지 않은 대학설립준칙주의는 폐지했지만, 이미 대학설립준칙주의에 따라 설립된 대학들에 대한 사후 관리는 거의 안 되고 있는 상황이다. 따라서 사후 관리를 철저히 해야 한다는 주장에 이견이 없다. 평가의 객관성과 신뢰도 확보를 위한 제안들도 모두 적합하다고 본다. 특히 전문적인 평가기구를 설치 운영해야 한다는 주장은 오래 전부터 많은 연구자들이 제기한 내용이지만 아직 실현되지 않고 있다.

나는 전문적인 평가기구 뿐만 아니라 전문적인 컨설팅기구도 필요하다고 본다. 물론 평가기구에서 컨설팅도 병행할 수 있을 것이다. 평가가 고등교육의 질 관리에 유용한 것 못지않게 컨설팅도 질 관리에 매우 유용한 장치다. 민간에서 운영하는 다양한 컨설팅 기관들이 있지만, 그곳에서 감당할 수 있는 것은 기관경영을 위한 컨설팅이지, 대학의 교육과 연구의 질을 제고하기 위한 컨설팅은 아니다. 고등교육의 질 개선을 위한 평가·컨설팅 기구가 필요하다.

대학평가의 무거운 업무를 감당하면서, 한국 고등교육의 발전을 위해 평가체제 개선 방안을 연구한 연구진들에게 경의를 표한다.

토론 3

Ad Fontes

김 동 하 (연세대학교 기획실)

교육통계 기록을 따르면 한국에서 시간의 흐름에 따른 국공립과 사립의 대학교 설립 비율이 크게 변화하지 않고 있다. 대학(교)의 수는 지속적으로 증가하여 왔으나, 그 비율에 큰 변동이 없는 것은 증가하는 고등교육에 대한 수요를 국가가 직접 흡수하기보다 사립대학의 증가에 크게 의존하였으며 이는 국가의 재정 보전과 사회적 인력 공급에 사립대학교가 역사적으로 기여하고 있음을 보여주는 반증이라 할 수 있다. 최근 교육의 책무성 강화라는 문제가 사립대학이 고등교육의 확장에 있어서 기여하여 왔던 역사적 공공성을 외면해서는 안될 것이다. 고등교육의 사회적 기능을 사립대학들이 역사적으로 무시하고 있다는 최근의 전제는 재고되어야 할 사실이라 할 수 있다. 고등교육의 발전에 있어 사립대학들의 功過를 균형있게 논할 필요가 있겠다. 따라서 고등교육 평가에 있어서도 고등교육의 책무성 강화는 어떠한 면에서 다루어져 할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

〈표〉 대학(교) 수

구분	국공립	사립	계	비고
1965년	14 (20%)	56 (80%)	70 (100%)	교육통계연보 최초 기록
1979년	20 (23.81%)	64 (76.19%)	84 (100%)	1980년 졸업정원제
1994년	26 (19.85%)	105 (80.15%)	131 (100%)	1995년 531교육개혁에 따른 대학 설립준칙주의의 도입
2017년	35 (18.52%)	154 (81.48%)	189 (100%)	

출처: 한국교육개발원 교육통계연보, 각년도(<http://kess.kedi.re.kr>)

주: 전문대학, 교육대학, 방송통신대학 등 제외

이와 함께 연구에서 밝히고 있는 한국 고등교육과 평가의 연원 그리고 평가에 대한 다양한 패러다임의 존재와 함께 정부와 그 부속기관, 언론, 학회, 각종 전문 평가기관에 이르기까지 정부와 민간의 수많은 주체에 의해 이루어지고 있는 현재 현상으로서의 고등교육평가의 문자 그대로의 난립은 대학이 직면하고 있는 현실이다. 또한 수많은 평가 기관이 국내외를 넘나드는 현실에서 각종 평가를 선별하여 폐지

나 조정을 강제할 수 있는 법적 권한은 한국 내에 어느 기관도 갖지 못한다. 앞으로도 평가의 난립은 대학이 결코 피할 수 없는 현실임에 분명하다.

그렇다면 고등교육기관에 대한 평가의 본연의 취지를 살리는 것이 무엇보다 가장 우선이 되어야 할 것으로 사료된다. 연구에서도 밝힌 바와 같이 대부분의 고등교육 평가들은 ‘고등교육의 질 제고’와 ‘교육경쟁력 강화’를 그 목적으로 하고 있다. 그러한 면에서 현재의 고등교육기관에 대한 다양한 평가의 난립에서는 평가간 연계성도 중요하나 수많은 평가들이 실제 그 본연의 취지를 살리고 있는지를 확인해보는 것이 더욱 필요하다고 할 수 있다. 특히, 대학(교)의 직접적 운영에 커다란 영향을 미치고 있고 평가간 조정이 가능한 정부의 다양한 평가-교육부의 그동안의 다양한 재정지원사업과 구조개혁평가(현 대학 기본역량진단) 및 인증평가-는 더욱 그러하다. 정부의 평가에 비해 민간 특히 언론과 상업기관에서 이뤄지는 평가는 오히려 자신만의 취지를 가감없이 드러내 주기 때문이다. 또한 평가에 대한 다양한 관점에 더하여 평가에 있어 피평가기관인 대학에게 실제적으로 가장 중요한 문제는 평가의 형식이 평가의 취지를 제대로 반영하고 있는지 그리고 평가지표가 평가의 취지를 제대로 살려내고 있는지 하는 것이다.

평가의 형식적 측면에서는 모든 대학이 모든 평가에 참여할 수 있는 자격이 주어지는 경우가 많다. 특히, 재정지원사업 평가의 경우, 그 목적은 궁극적으로 대학의 특성화에 초점을 맞추고 있는데, 실제로는 모든 대학이 모든 형태의 대학재정지원사업 평가에 참여할 수 있도록 함으로써 대학의 백화점식 운영을 오히려 촉진하는 측면이 있다. 향후 추진될 재정지원사업 평가에서는 대학이 교육중심, 연구중심, 산학협력중심과 같이 자신의 정체성을 밝히고 그에 맞는 재정지원사업 평가에 배타적으로 참여하도록 해야 할 것이다. 자연스럽게 대학의 특성화를 유도하는 한편 특정 대학에 정부의 재정지원이 집중화되어 불평등을 가속화시키는 현상을 완화하여 대학이 자기만의 정체성을 발전시킬 수 있도록 할 수 있을 것으로 기대된다.

아울러, 평가 지표가 평가의 목적을 제대로 반영하는지에 대해서도 점검이 필요하다. 과거 재정지원사업 평가 지표의 가점 형태로 주어지는 각종 정책 시행 지표나 최근의 대학교 입학금 폐지 유도과 재정지원사업과의 연계에 대한 정부의 입장은 이를 잘 시사하여 준다. 재정지원사업이 정부의 정책 실현을 위한 수단임은 분명하나, 대학에 대한 정치적 수단으로 활용되는 것은 장기적인 관점에서 고등교육에 대한 정부와 사회의 부담을 오히려 더욱 크게 할 것이다.

대학 스스로가 발전 동력을 갖도록 지원하는 것이 아닌 정치적 권위의 변동에 따

르도록 학습 시킬 우려가 있기 때문이다. 이런 경우, 고등교육기관으로서의 대학이 그 본래의 목적을 수행하는데 초점을 맞추기 보다는 정부의 권위에 초점을 맞추으로써 장기적으로 질 저하와 이에 따른 경쟁력 하락, 사회적 수요에 대응하지 못하는 악순환에 빠질 가능성이 커진다. 다만, 고등교육기관으로서 하지 말아야 할 지침은 반드시 정해주는 평가의 도입이 필요하다. 지금까지의 평가가 무엇을 해야 하는 것을 지정해주는 positive 방식이었다면, 향후 평가와 이에 따른 정책은 고등교육기관으로 최소한 하지 말아야 할 것들은 하지 않도록 하는 negative 방식으로 전환되어야 할 것이다. 이를 위해 고등교육 기관이 질을 제고하고 경쟁력을 강화할 수 있는 생태계를 조생해 주는 정책이 동시에 진행되어야 할 것이다.

교육부의 구조개혁평가와 한국대학교육협의회에서 교육부의 위탁을 받아 수행하고 있는 기관평가인증 역시 본래의 가치 제고라는 문제에 있어서는 평가의 수행 내용에 대해 동일한 검토가 가능할 것이다. ‘고등교육의 질 제고’와 ‘교육경쟁력 강화’가 위 평가들을 통해 이루어지고 있는가 하는 것이다. 1주기 구조개혁평가는 고등교육의 질 제고와 교육 경쟁력 강화에 대한 像을 구체적으로 내어 놓고 있지 않다. 대신 학령인구 감소에 따른 입학정원 감축이 목적이었고 이를 위해 상대평가를 실시한 바 있다. 특히 구조개혁평가에서는 입학정원 감축 인원의 목표가 정해져 있었다는 데에 더 큰 문제가 있다. 입학정원을 감축한 대학들의 경쟁력이나 교육에 있어서의 질 제고가 성과로 드러났는지에 대한 실제적인 분석이 필요하다.

기관평가인증 역시 인증 기준이 ‘고등교육의 질 제고’와 ‘교육경쟁력 강화’에 어떠한 역할을 담당하고 있는지 그 성과에 대한 연구 역시 필요하다. 2011년~2015년 사이에 수행된 1주기 기관평가인증은 총 189개 대학교 중 91%인 172개 교가 인증을 받았다. 이로 인해 기관평가인증의 절대기준이 적정했는지에 대한 의문이 제기되게 하였다. 2주기 기관평가인증에서는 절대기준을 상향했음에도 불구하고, 기관평가인증의 인증 비율이 조정될지는 지속적인 관찰이 필요하다.

이러한 의미에서 정부 및 정부의 위탁을 받은 평가에서 평가항목의 이원화와 평가항목의 구성·활용의 표준화는 향후 추진되어야 할 실제적인 방향으로 적절한 것으로 사료된다(서영인, 2014). 평가항목의 이원화는 항목구성에 있어 공통평가항목과 평가의 목적과 특성에 따른 선택평가항목으로의 이원화를 의미한다. 평가항목의 구성·활용의 표준화는 이원화 중 선택평가항목의 평가유형에 따른 모듈화를 의미한다. 이를 통해 고등교육에 대한 평가가 대학의 특성화와 선택과 집중을 유도하게 할 수 있는 제도적 장치로서의 역할을 담당할 수 있을 것이다.

위와 같은 환경을 고려한다면 고등교육 평가에 대한 성과지표의 개발이 필요하다. 즉, 연구에서 주장하고 있는 메타평가체제의 도입이다. 평가의 특징이라고 할 수 있는 측정 가능한 지표만 측정하는 한계를 극복하기 위해 이에 대한 다양한 연구가 필요할 것이다. 임후남(2017)이나 Cameron(1978)의 연구에서와 같이 평가의 구성주의적 측면을 현상으로 받아들이고 고등교육 현장으로부터 고등교육기관의 평가에 대한 평가지표를 생성하도록 하는 것이 필요하겠다.

추가적으로 제언할 것은 금번 연구에서 보여준 바와 같이 평가에 가장 활발히 참여하여 실제 평가 내용에 대해 누구보다 경험과 지식이 집적된 대학교 행정직원의 소외 역시 문제일 수 있다. 평가와 관련하여 실제 현장의 내용을 잘 알고 이를 토대로 평가를 준비하고 대응하나, 실제 평가 과정에서 평가에 참여는 하지 못한다. 이론적 전문성과 현장에서 경험으로 통해 쌓은 전문성이 균형있게 소통이 될 수 있을 때 실제적인 평가가 이뤄질 수 있는 토대가 마련될 수 있다. 평가지표의 定義와 이에 대한 해석 그리고 적용에 대해서 현장 경험자들의 평가 참여는 이러한 면에서 꼭 필요하다고 할 수 있다. 대학 행정직원의 평가 관련 각종 활동에 문호를 개방하고 이를 확대해야 할 것이다.

본질을 추구한다는 것은 현실적으로 많은 제약이 있다. 그렇기 때문에 이러한 제약을 뛰어넘어 본질에 가까이 가는 것에 대한 가치가 더욱 있다고 할 수 있다.

참고문헌

- 김병주, 나민주, 이영학, 장성주, 최손환, 2014, 「대학기관평가인증제 1주기(2011~15) 성과 및 2주기(2016~ 20) 인증기준」, 『2014 전국대학평가협의회 동계워크숍 자료집』, 전국대학평가협의회
- 서영인, 2014, 「고등교육 재정지원사업 평가의 발전과제」, 『포지션페이퍼』, 제11권 제7호, 한국교육개발원
- 임후남, 김지하, 이강주, 문보은, 남신동, 김수연, 최금진, 2017, 『한국 고등교육 평가체제 개선방안 연구』, 한국교육개발원
- 한국대학교육협의회, 2016, 『2016 대학평가총람』

한국교육개발원, 각 년도, 『교육통계연보』 <http://kess.kedi.re.kr/>

Cameron, KIM, 1978, Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education, *Administrative Science Quarterly*, Vol 23 No 4, pp 604-632

토론 4

한국고등교육평가의 역사에서 나타난 주요 쟁점에 대해

김 영 일 (두원공과대학교)

한국 고등교육평가 제도의 논란은 고등교육의 급격한 팽창에 따른 여파로 발생한, 고등교육체제 전반의 개혁과제와 맞물린 것이다. 1970년대 말까지 취학률 15% 미만인 **엘리트단계**, 1980년대 **대중화단계**, 약 15년 만에 취학률 50%가 넘는 **보편화단계**에 도달하였다.

2010년대 한국사회는 급격한 인구감소 및 고령화 사회로 인하여 대학 입학정원이 미달하는 사태가 예견되는 이른바 ‘인구절벽’ 시대를 맞이하여, 대학구조개혁을 위한 새로운 평가체제가 등장하였다.

먼저, 한국고등교육평가의 현황과 실태조사에 대해, 진단한 결과를 살펴보면,

- 평가목적측면: 각 평가유형별로 차별화된 평가목적이 제시될 필요가 있다.
- 평가주체측면: 고등교육의 제 유형에 대한 평가로 제3자에 의한 평가가 주축을 이루고 있으며, 최근 정부주도형의 평가방식이 지배적 경향을 보인다.
- 평가대상측면: 한국고등교육평가의 주요대상은 학부교육을 대상으로 한 교육기능 차원에 편중되어 있다.
- 평가질관리측면: 대부분의 유형들에서 평가의 질 개선을 위한 별도의 업무수행 체계가 체계적으로 정립되어 있지 않다.

따라서, 발표자의 연구결과를 요약 정리해 보면, 1) 개별 평가유형 수준의 질 관리 체계가 없을 뿐만 아니라 국가수준의 고등교육 평가 거버넌스 및 질 관리 체계가 구축되어 있지 않다. 2) 여러 고등교육 평가들은 각기 수행기관이 다르고 개별화된 형태로 수행되고 있다. 3) 상호 간 평가자료 및 평가결과 공유에 대한 협력 네트워크도 가지고 있지 않다.

결론적으로, 국가차원에서 고등교육 전반의 개혁과제에 대해 일관된 정책기조 하에 평가라는 정책적 수단이 효과적, 효율적으로 가동되기 어려운 조건에 해당되기 때문에, 각 평가유형들의 질 개선을 위해서는 개별 평가체제의 자체 노력도 중요하지만, 한국고등교육평가 체제라는 총체적 관점 하에 국가 수준의 대학평가 전반의 질 관리 업무에 대한 기획조정, 진단 및 환류체계가 모색될 필요가 있다.

실태조사로 살펴본 한국고등교육평가의 개선과제에 대해

김 영 일 (두원공과대학교)

주제 발표자의 연구과제에 대해 설문조사 결과를 요약 정리해 보면,

첫째, 고등교육평가의 목적에 대해서는 대학교육의 질 보장 및 경쟁력 제고라는 응답이 압도적으로 많았다.

둘째, 평가도입 취지에 비추어 평가결과가 가지는 정책적 실효성에 대해서는 다소 긍정적인 평가를 내리고 있다.

셋째, 대학의 실정에 맞는 평가지표의 객관성, 타당성을 제고하는 것이었다.

넷째, 기관평가인증이 가장 높은 점수를 얻었고, 대학구조개혁평가는 가장 낮은 점수를 받았다.

다섯째, 고등교육 평가체제의 개선과 관련하여 미래의 산업인력구조 변화에 대비한 교육과정의 개편, 운영이 가장 중점을 두어야 할 사항으로 인식되고 있었다.

여섯째, 고등교육 평가와 관련하여 대학의 필요사항으로는 평가 부담의 완화에 대한 의견이 가장 많았다. 특히 평가담당직원에게서 이러한 의견의 비율이 상대적으로 높았다.

따라서, 대학의 실질적인 개선을 위한 맞춤형 컨설팅에 대한 수요도 많았는데, 이런 의견은 평가위원 경험자들에게서 많이 나타났다. 평가의 진행과정에서 대학 평가담당직원에게 상당한 업무 부담이 주어진다는 것을 확인할 수 있었다.

여러 평가유형 중에서 상호 연계가 가능한 것으로는 기관평가인증과 대학구조개혁평가를 연계해야 한다는 의견이 절반을 넘었다. 이 두 평가는 평가항목 및 평가지표의 측면에서 연계 가능성이 높다는 의견이 많았다.

특히, 평가위원 경험이 있는 응답자들에게서는 정부재정지원사업 선정평가와 대학구조개혁평가를 연계해야 한다는 의견이 상대적으로 높았는데, 양자 간에는 평가결과의 활용에서 연계 가능성이 높다는 의견이 많았다.

한국고등교육평가체제 개선방안에 대해

김 영 일 (두원공과대학교)

한국고등교육평가 체제는 평가목적과 성과, 평가 다양화 및 확대에 의한 평가부담 증대, 평가 내용 및 방법의 타당성 및 적절성, 평가 결과 활용의 범위 및 실효성 등에 대한 문제제기가 적지 않다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 **대학이 주체가 되고, 정부가 지원하며, 국민이 신뢰할 수 있는 평가체제로 개선되어야 한다.**

한국고등교육평가 체제가 가지는 가장 큰 문제 중의 하나는 국민의 관심과 신뢰가 없다는 것이다. 전문가 조사나 설문조사 등에 의하면, 고등교육평가의 목적, 성과, 문제 등에 대한 집단 간 인식의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 평가전문가 집단과 대학 구성원 간에 인식 차이가 큰 것으로 보인다.

일반 국민의 경우, 평가의 취지와 목적, 평가의 추진현황과 문제 등에 대해서 큰 관심을 가지고 있지 않고, 학교나 학과 선택 시에도 평가 결과에 크게 의존하지 않는 것으로 생각된다.

한국고등교육평가 체제가 국민이 신뢰하는 평가로 개선되기 위해서는 무엇보다도 정부차원에서 고등교육의 최소 질 보장을 위한 노력이 요구된다. 일반대학이나 전문대학 등과 같이 특정 고등교육기관 중심의 질 관리가 아니라 전체 고등교육기관을 망라하여 종합적인 고등교육 질 관리체제를 구축하는 것이 정부의 역할이자, 책임이다. 국민이 고등교육 평가체제를 믿고 학교 또는 학과 선택 등과 같이 고등교육 관련 의사결정에 평가정보를 적극 활용하고 이것이 고등교육의 경쟁력을 더욱 강화하는 시장기제로 작용할 수 있어야 할 것이다.

따라서 고등교육평가를 전문적으로 수행할 수 있는 기관이 평가를 주관할 때, 평가의 전문성이 확보되고, 제고될 수 있기 때문이다. 평가전문기관은 평가 관련 전문지식을 갖춘 인력을 채용할 것이고, 그들에 대한 지속적이고, 체계적인 교육 및 훈련을 실시할 것이기 때문에 그 자체로 1차적인 전문성이 확보되는 것이다. 평가 전문기관의 지정, 운영 등에 대한 방안 마련이 필요할 것이다.

토론 5

한국 고등교육 평가 현황과 과제에 대한 토론문

박 환 보 (충남대학교)

오늘 포럼에서 발표된 세 편의 논문은 한국 고등교육 평가의 현황과 실태를 다양한 각도로 분석하고, 이를 토대로 향후 평가체제 개선을 위한 과제를 도출했다는 점에서 매우 의미 있는 연구입니다. 세 편의 논문은 각각 독립된 연구로서도 매우 흥미로운 결과를 보여줄 뿐만 아니라, 고등교육 평가체제를 종합적으로 이해하는데도 매우 큰 도움이 되었습니다.

첫 번째 논문은 한국 사회에서 왜 고등교육 평가가 등장했고 평가체제는 어떻게 변화해왔는지, 그리고 평가의 목적, 주체, 대상, 방법, 결과 활용 등을 둘러싼 쟁점은 무엇이었는지에 대한 역사적 고찰을 통해, 현행 고등교육 평가체제의 특징을 보다 깊이 있게 이해하는데 도움이 되었습니다. 특히 고등교육 평가체제를 둘러싼 쟁점과 과제들이 최근에 대두된 것도 아니고, 한국 고등교육의 발전 과정 속에서 나타난 체제 전반의 개혁 과제와 맞물렸다는 점을 잘 알 수 있었습니다. 이러한 분석은 현 시점의 고등교육 평가체제 개선에 대한 논의도 단순히 평가의 문제가 아니라 고등교육 체제에 대한 고민이 필요하다는 점을 시사합니다. 또한 두 번째 논문을 통해, 고등교육 평가에 관여하는 다양한 이해관계자들이 여러 쟁점에 대해 어떻게 생각하는지에 대해서도 폭넓게 알 수 있는 좋은 기회가 되었습니다. 토론자도 대학에 재직하고 있지만, 대학 평가에 대한 의견을 공유할 기회는 매우 제한적입니다. 그렇기 때문에, 개인적으로도 연구결과를 매우 흥미롭게 읽었습니다.

그러나 세 번째 논문은 앞의 두 논문과는 다소 성격이 다른 것 같습니다. 앞의 두 편의 논문이 고등교육 평가체제의 실태와 쟁점에 초점을 맞추고 있는 반면에, 세 번째 논문은 두 논문의 결과를 포함하여 종합적인 분석을 통해 오늘 포럼의 쟁점 사항이라 할 수 있는 고등교육 평가체제의 개선방안을 제시하고 있습니다. 토론자는 연구자께서 제시하신 개선방안의 전체적인 방향이나, 평가 간의 연계, 대학원 교육 및 특별법에 의한 고등교육 기관의 질 관리, 전문적 평가기구의 설치 등 세부적인 개선과제에 대해서도 대체로 공감합니다. 다만 토론자의 소임을 다하기 위해, 개선방안과 관련하여 몇 가지 질문을 드리고자 합니다.

첫째, 고등교육 평가에서 대학이 주체가 된다는 것이 어떤 의미인지에 대한 질문입니다. 토론자는 연구에서 제시한 ‘대학이 주체가 되고 정부가 지원하는 평가’라는 방향성에 대해 공감합니다. 그러나 개선방안에서 제시하는 대학이 주체가 되는 평가는 단순히 대학이 ‘평가 활동의 주체’가 되는 것만을 의미하는 것 같습니

다. 그래서 대학이 평가 활동의 주체로 참여하기 위한 방안으로, 자체평가의 내실화 및 활용 확대, 대학구성원의 평가 참여 확대 등을 제시하고 있습니다. 그러나 보다 근본적인 문제는 대학 스스로가 평가의 필요성을 인식하고 그러한 문제의식에 따라 평가의 목적을 설정해서 시행하는 전 과정에서 주체가 되는 것입니다. 또한 대학 자체평가를 내실화하고 결과 활용을 확대하는 것도, 결국 대학이 스스로 평가의 필요성에 대해 충분히 공감해야 합니다. 이는 고등교육 평가의 목적을 무엇으로 설정할 것인가에 대한 문제와도 매우 깊은 관련이 있습니다. 실태조사에서도 나타났듯이, 대학 구성원들은 대학교육의 질 보장과 경쟁력 제고를 위한 고등교육 평가에는 대체로 동의하지만, 현실적으로는 구조개혁이나 제도 개선이라는 대학 외부의 요구로 인식합니다. 이로 인해 일부 대학의 구성원들은 대학 평가의 필요성에 공감하지 않거나 평가 자체에 대한 반감을 갖고 있는 것도 사실입니다. 따라서 고등교육 평가의 필요성에 대한 인식 변화가 수반되지 않는 이상, 평가에 대한 불만과 우려는 계속해서 반복될 것 같습니다.

둘째, 동료 평가 체제의 실효성에 대한 질문입니다. 고등교육 평가에서 대학 구성원들이 평가의 주체로 참여하는 것은 내용적으로도 매우 중요하지만, 다른 한편으로는 평가 전문인력을 확보하기 어렵기 때문에 나타난 어쩔 수 없는 결과이기도 합니다. 그렇기 때문에, 동료 평가 체제를 개선하는 것은 매우 중요한 과제라는 점에는 동의합니다. 그러나 각 대학들이 재정지원이나 정원확보를 위해 경쟁하는 구조 속에서 동료 평가가 얼마나 실효성을 거둘 수 있을지는 여전히 의문입니다. 연구자께서는 평가위원의 선정과 배치에서 발생하는 한계를 극복하기 위해 선정 과정에서 투명성, 형평성, 전문성, 도덕성의 4가지 원칙을 고려하고, 전문연수를 통해 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다고 제안합니다. 토론자도 이러한 제안에 동의하지만, 평가위원 개인의 전문성이나 도덕성 문제가 아니라, 동료평가로 진행되는 평가분야 자체를 제한하는 등 제도적으로 이러한 한계를 극복할 수 있는 방안에 대해서도 검토가 필요할 것 같습니다.

마지막으로, 대학설립과 최소 질 보장을 고등교육 평가 결과를 국민이 얼마나 활용할 것인가에 대한 문제입니다. 지금까지 한국 사회에서는 고등교육 평가에 대한 국민의 관심이 부족하고 평가 결과가 충분히 활용되지 못했다는 점에는 동의합니다. 그러나 국민의 관심과 활용 부족을 평가체제나 정보 제공의 한계로 볼 것인가에 대해서는 의문입니다. 연구자께서도 지적하고 있듯이, 한국 사회에서는 고등교육의 암묵적인 서열 구조가 존재하며, 이러한 서열 구조는 평가에서 다루는 고등교육의 질과 관련한 요인뿐만 아니라 지리적 위치나 학교의 역사와 같은 요인들의 영향도 존재합니다. 그리고 학과나 전공분야별로도 대학의 교육여건도 다르고 서열 구조도 상이하게 나타납니다. 또한 고등교육 기관별로 미션 구분도 모호하기 때문에, 일반 국민 입장에서는 서열 구조에 의존하는 것이 합리적인 선택일 수 있습니다.

이로 인해 정부의 고등교육 평가 결과가 기존의 지배적인 인식과 상이할 경우에는, 새로운 정보로 받아들이는 것이 아니라 오히려 평가의 신뢰성에 대해 의문을 제기하는 결과를 초래합니다. 그러므로 고등교육 평가에 대한 국민적 관심과 신뢰도를 높이기 위해서는, 최소 질 보장을 넘어 국민이 원하는 정보가 무엇인지를 파악하고, 이러한 정보를 제공하려는 노력도 필요합니다. 특히 이 과정에서는 대학에 대한 종합적인 평가 외에도, 지역별, 학과별, 전공별 등 보다 세분화된 정보를 제공할 필요가 있습니다.

어려운 연구를 수행해 주신 연구자들께 감사드립니다.

연구자료 RRM 2017-17

제114차 KEDI 교육정책포럼

한국 고등교육평가 현황과 과제

발 행 2017년 11월

발 행 인 원장직무대행 류 방 란

발 행 처 한국교육개발원

주 소 충청북도 진천군 덕산면 교학로7

전화 : (043) 5309-114

FAX : (043) 5309-819

<http://www.kedi.re.kr>

등 록 1973. 6. 13. 제16-35호

인 쇄 처 알래스카인디고(주) 전화 : (02) 2277-5553

보고서 내용의 무단 복제를 금함.

