

大學評價認定제의 추진 배경과 필요성

具 丙 林

(本 協議會 高等教育研究所長)

이 글에서는 大學이라는 機關의 特性을 評價와 관련하여 살펴 보고, 지금까지 우리나라에서 시행되어 온 大學評價制度의 실태와 문제점을 分析한 후, 새로운 評價體制로의 전환의 필요성과 그 배경을 論함으로써 최근 정책 당국이 大學評價認定제를 도입·제도화하려는 現 시점에서 많은 시사를 주고 있다.

1. 大學의 機關의 特性과 評價問題

大學은 機關이 갖는 성격상의 特殊性 때문에 아직 도 많은 나라에서는 대학에 대한 評價나 外部로부터의 評定이 사실상 不可能한 것으로 公認되고 있는 경우가 많다.

그러나 美國을 비롯한 西歐 여러 나라나 일부 개발도상국에서는 大學에 대한 評價(또는 監査 및 檢閱)가 보편화되고 있다.

따라서 평가의 문제 를 論議하기에 앞서 대학이라는 機關의 성격적 특성을 살펴 보고 評價가 갖는 意味를 解明해 보고자 한다.

사회에는 다양한 형태 의 機關(organizations)들이 설립·운영되고 있다. 이 많은 機關들을 對象으로 삼는 顧客(client)이나 機關의 목적 및 구성원 과 그 業務行態에 따라 성격을 달리한다.

예를 들면, 學校라는 機關을 비롯하여 병원, 교도소, 사회, 은행 및 官公署만 보더라도 각기

다른 목적을 위해 設立되고 顧客이나 利用者가 다르며, 이에 따라 그 業務形態나 구성 요원의 分野가 현저히 다른 것은 너무나 自明하다.

그러나 다른 機關들은 그 機關의 목적이나 指向하는 운영 방향이 比較的 單純하고 명백한 데 반하여, 大學이라는 機關은 목적과 기능 그리고 구성원 은 물론 對內·外的으로 관련되는 分野와 領域이 너무 많으므로 複合性이나 다양성을 그 본질적 속성으로 지니고 있는 것이다.

더우기 現代의 대학들이 날로 大型化되고 학생들의 욕구가 다양해지면서 대학에 대한 학내·외의 役割期待가 증대됨에 따라 이제 대학은 '상아탑'이나 '진리 탐구만을 위한 도장'이 기 보다는 生存競爭의 現場이며, 축소된 小社會로 다양한 內部 기능을 갖는다.

대학은 우선 그 機能面에서 학생 교육만이 아닌 研究나 사회 봉사를 위한 기능을 지니고 있으며, 機關 구성에 있어서 教授集團과 학생 집단

및 行政·管理者集團이 있다. 또 대학 운영의 母胎가 되는 理事會가 있는가 하면 同窓會나 地域社會의 大學에 대한 參與나 干與 또는 壓力도 무시할 수 없는 입장에 있다.

학생들의 大學教育에 대한 기대는 그들의 진로나 希求에 따라 각기 다를 수 있으며, 교수 집단만 [하더라도 다양한 分野의 專門學者들이 비교적 느슨한 階序的 秩序 안에서 性格이 서로 다른 많은 학문 분야의 教授 要員으로 組織되어 있다.

軍隊組織은 指揮命令으로 統率되고, 관료 조직은 階序的 秩序에 따라 움직이며 또 會社組織은 利潤追求에 力點을 두는 秩序가 있다. 그러나 대학 조직은 그 機關의 性格이나 理念, 目標 그리고 接近方法 등의 차이로 하나의 기준이나 尺度로 統制될 수 없는 特性을 지니고 있다 하겠다.

여기에 대학은 소위 大學教育의 본질이라고 하는 다양성과 개방성, 그리고 정치적 중립성이나 自律性에 立脚한 대학 나름대로의 獨特한 통치 형태(governance style)가 마련되어야 하는 所가 있는 것이다.

그러나 대학이라는 組織은 아무리 그 운영 체계를 合理化하고 나름대로 秩序를 잡아 간다 해도 軍隊組織이나 정부 부서 또는 會社와 같은 迅速性이나 效率性 그리고 통일성을 기대할 수 없는 것이며, 外見上 混亂하고 무질서한 듯 보이면서도 유기적인 균형과 조화 속에서 그 다양한 목표를 추구해 가는 것을 理想으로 한다.

지난 날 이러한 大學教育의 특성이나 대학 조직의 多元性을 外面한 체 무리한 통제나 압력으로 一絲不亂한 대학의 교학 질서를 기대했던 많은 시도들이 無爲로 끝난 記憶들을 우리는 가지고 있다.

이러한 大學의 기관적 성격을 高等教育專門家인 Cohen과 March는 ‘組織화된 無政府(organized anarchy)’ 또는 ‘느슨하게 組合된 기관(loosely coupled organization)’이라고 표현함으로써 다른 機關과 對比한 바 있다.

다른 한편, 大學은 제도적인 학교 교육에 있어서 최고 학부로서 한 社會의 學問的 基地일 뿐 아니라, 고급 인재의 產室이기 때문에 높은 권위와 卓越한 能力을 享有한다.

새로운 지식과 학문을 創出하며 社會 각 분야의 전문적 指導나 諮問을 할 수 있는 教授集團이 대학 구성의 主軸을 이룬다. 따라서 오랫동안 大學은 知性과 權威의 象徴으로 外部社會로부터의 干與가 排除된 체 상아탑으로서의 孤獨한 自由를 누려 왔던 것은 사실이다. 그러나 앞서 말한 바와 같이 現代의 意味의 대학은 그 社會적 機能과 役割이 크게 변모하고 또 教育의 규모나 社會적 位相이 크게 擴充·強化됨에 따라 대학의 社會와의 關係가 크게 달라지고 있으며, 현대의 모든 國家들은 大學教育을 통해 國家發展을 촉진시키고 그 理想을 實現하고자 심혈을 倾注하고 있다고 해도 過言은 아니다.

그러므로 대학도 우선 機關으로서의 目的·目標가 定立되고 이를 끊임없이 追求해 가는 努力이 있어야 할 것이기 때문에 하나의 有機體로서의 體質檢査나 健康測定과 같은 體制分析의 接近이나 評價가 必要하다.

더우기 대학처럼 그 조직과 운영이 느슨하고 각 분야의 전문 학자들이 高度의 자율을 享有하고 있는 기관은 자칫 保守的일 수 있고 그 放漫性으로 인한 生産性과 效率性의 低下를 招來하기 쉽다.

따라서 그 형태나 방법은 다를지라도 세계 모든 나라의 大學들은 그 기관 운영이나 갖가지 프로그램에 대한 自證的 또는 外部로부터의 測定이나 評價를 받는 것이 普遍化되어 가는 趨勢에 있다.

다시 말하면 모든 大學들은 그 社會的 機能을 보다 충실히 遂行하고 教育·研究 및 봉사 수준을 부단히 향상시키기 위해서는 週期的으로 對內·外的인 評價를 받는 것이 바담적하며, 이는 大學發展을 促進하는 刺戟과 忠告가 될 수 있다는 것은 분명하다.

2. 現行 評價制度의 概觀

'70년대의 實驗大學制度는 일부 비판적 視角에도 불구하고 무척이나 획일적이고 硬直化되어 있던 大學教育 制度面에 西歐 大學教育의 다양성이나 柔軟性을 接木시키 보려는 시도라고 할 수 있다.

또 매년 늘어나는 실험대학 수와 그 認定을 위한 경쟁이나 物理的 노력 등으로 당시의 교육 조건이 상당한 수준으로 향상되었던 것도 사실이다.

다만 政府가 주도하던 大學教育政策 속에서 각종 規制나 制約이 남아 있는 풍토라든가 각 대학의 오랜 習性이나 줄속으로 제도 개선에 따른 一部 부작용을 克服하지 못한 事例가 많았고 이에 부족에서 오는 抵抗도 없지 않았다.

우리나라 대학에 대한 評價制度는 1973년부터 發足한 實驗大學制度和 함께 시작되었다. 實驗大學으로서의 要件을 갖추고 制度改善(系列別募集·副專攻制·早期卒業 및 卒業學點 引下 등)을 시도하는 大學들이 평가를 申請해 오면 文教部가 委囑한 評價委員들이 現地에 出張·評價하여 실험대학 인정 여부를 결정하는 과정으로 이루어진 評價였다.

그 후 실험대학이 일반화됨에 따라 文教部에서는 부분적인 專攻領域別(基礎科學分野 등) 평가를 실시하여 프로그램 評價의 基礎를 시도해 보았고 대학의 자체 평가도 권장하면서 大學의 學事改革을 持續化시키는 노력을 경주해 오면서 '80년대를 맞이하게 되었다.

'80년대초 우리나라 高等教育의 지원 체제의 큰 변화는 學術振興財團의 발족과 韓國大學教育協議會의 創設이다.

1982년 한국대학교육협의회가 발족하면서 文教部의 대학평가 업무와 그 기능이 대학교육협의회에 移管되었다.

그 후의 韓國大學教育協議會法이 새로 制定되면서(1984년 4월) 會員大學의 機關運營 및 學問領域別 評價는 대학교육협의회 주요 기능으로 정착되었다.

따라서 '80년대의 大學評價는 대학교육협의회의 發足과 함께 보다 체계화되고 매년 50~60명의 대학 重績級 教授들이 참여한 가운데 機關 評價와 學問領域別 評價로 나누어 실시해 오고 있다. 그러나 현행 평가 제도는 美國의 평가인정 제도와는 달리 그 실행상의 法制的 性格이나 효과 및 評價結果의 활용 면에서 많은 차이점이 있다. 먼저 우리나라 각 대학은 政府로부터의 設立認可를 받았기 때문에 이미 인정을 받고 있으며 프로그램 역시 문교부의 인가를 받아 開設된

것이므로 다시 評價認定을 할 여지가 없다. 따라서 評價는 단순한 實情의 把握이며 勸告와 助言일 뿐 判定과 補償이 따로 있을 수 없다고 하겠다.

둘째로 被評價機關의 의사와 관계없이 순번에 따라 週期的으로 평가 대상이 결정된다. 또 각 대학이 자체 평가한 결과를 現地訪問하여 확인하는 절차로 이루어지므로 被評價 기관의 積極的인 意慾이나 協力을 기대하기 어렵다.

셋째는 評價項目이나 準據가 마련되지만 평가 인정을 하는 것이 아니므로 각 평가 항목에 관한 標準(standard)이나 尺度가 마련될 수 없고, 각 대학 간에 相對的인 比較가 있을 뿐이다.

끝으로 평가 결과의 활용 면에서 크게 미흡하다. 行·財政上的 감독권을 지닌 문교부가 평가 결과를 行·재정 면에 반영하지 않는 경우 단순한 참고 자료에 불과하다. 다만 發展意慾이 있는 一部 대학에서는 그 결과를 바탕으로 대학 발전이나 개혁을 위한 기초 자료로 활용하고, 다른 대학과의 비교를 통해 경쟁적인 발전에도 이용한다. 위와 같이 現行 評價制度는 나름대로 그 意味와 효과가 없는 것은 아니나, 大學發展을 더욱 積極的으로 促進시키고 대학 발전을 支援하는 行·재정적 조성 기능을 統合化한다는 면에서는 많은 문제점과 제약이 있는 것이 솔직한 현실이다.

3. 評價體制 轉換의 必要性和 그 背景

現行 評價制度는 앞서 언급한 바와 같이 그 과정이나 評價 內容은 美國의 평가 인정 체제와 크게 다르지 않으면서도 평가 결과의 활용 등 효과 면에서 많은 제약과 문제점이 있다.

따라서 實際 評價의 遂行 과정에서 어려움이 있는가 하면, 피평가 기관의 의욕이나 협조가 문제가 되어 왔다. 그러므로 매년의 評價委員會에서는 평가 결과의 종합 과정에서 그 결과의 實効性 있는 활용이 강조되고 제안되었지만, 반복되는 제안이었을 뿐 改善된 바가 없다.

그것은 우리나라의 大學政策이나 行政이 아직도 규제와 제한 및 통제를 基調로 하고 있을 뿐 아니라 大學을 支援·助成하는 데 인식한 政府로서는 그 결과를 활용할 만한 機制가 微弱한 立場

이었다. 바꿔 말하면 私學에 대한 補助制度가 없는 상황에서 높은 평가를 받는 대학을 優待할 방안이 없고 각 대학들이 관심있는 입학 정원의 책정은 오히려 다른 準據에 의해 배정되고 있으며 評價結果에 대하여 어느 누구도 깊은 관심을 갖고 살피 볼 必要가 없는 실정이었다.

이러한 현행 평가 제도의 문제점이나 隘路가 많은 곳에서 論議됨에 따라 專門家 集團間에는 보다 강력한 평가 체제로의 전환 문제가 자주 제기된 바 있다.

그러던 중 1985년에 發足하여 3년간 우리나라 교육 전반에 걸쳐 深度 있는 分析과 비판을 하고 一次 革新을 위한 개혁의 방안을 제시한 바 있는 教育改革審議會(高等教育分科委員會)에서는 大學教育의 秀越性과 관련하여 대학의 평가 체제에 관한 集中的 檢討와 論議를 한 바 있다.

그 결과 教育改革審議會가 1987년말 최종보고서에서 政府에 建議한 대학 평가 인정 제도의 실시 방안을 요약하면 다음과 같다.

10大 教育改革的 제 7항 ‘大學教育의 秀越性 追求’라는 改革의 과제로서, 첫째로 大學의 機能分化 및 特性化를 들었고, 둘째로 大學院中心 大學의 選別育成, 셋째로 大學評價認定制度의 실시, 넷째로 大學 定員策定의 自律化, 다섯째로 教授當 學生數 減縮, 여섯째로 大學의 研究支援 體制 강화, 끝으로 地域研究 및 地域研究 專門家 養成 機能 強化 등을 例示하고 있다.

대학평가인정제도의 실시에 있어서는 우선 그 필요성에서 대학교육의 수준을 提高시키기 위해 善意의 경쟁을 助長하고 大學을 支援·育成하는데 필요한 基準을 제시하는 한편, 일반 사회와 대학 졸업자의 需要家들에게 대학 학력을 보장해 주는 데 目的을 둔다고 되어 있다.

아울러 大學教育協議會의 現行 評價는 目的의 不分明, 評價計劃의 短期性 및 結果의 활용 면에서 문제가 있다는 것을 지적하고, 專門의 機構나 人力을 확보하지 못하고 있기 때문에 大幅的인 補強이 필요하다고 제안하고 있다.

이에 대한 政策代案으로서는 大學 學位의 사회적 公信用을 확보하고, 大學 行政運營의 自律性을 伸張시키기 위해 대학평가인정제도를 실시해야 한다고 強調하고 있다.

그 구체적인 方案은 다음과 같다.

① 大學評價認定制度는 政府主導의인 대학 행 정에서 벗어나 大學間의 自律協議機構가 중심이 되어 운영하여야 한다.

② 現行 大學評價制度를 段階的 評價認定體制로 전환하기 위해 먼저 研究를 한 다음 法的인 조치를 講究하고 나서 週期的·自律的으로 評價를 실시하여야 한다.

③ 評價認定制度의 실시를 위해 大學教育協議會에 學界나 各界 代表로 구성되는 常設 大學評價委員會를 설치하고 각 대학에 大學自體評價委員會를 두도록 한다.

④ 評價는 週期的으로 하고 먼저 기관 평가를 하고 學科別 評價로 확대 실시할 것 등을 提案하고 있다.

끝으로 豫想問題點과 對策으로서는 대학 간에 심한 隔差가 있는 상태에서 수준이 未及한 大學의 참여를 유지해야 되고 평가 결과의 公表에 따른 一部 大學의 반발이 예상되므로 홍보가 필요하고 大學人의 공감대가 필요하며 公正한 평가를 위해 평가위원의 身分을 法的으로 보장해야 한다고 提起하고 있다.

위와 같은 分析과 代案은 大體的으로 큰 誤謬나 그릇된 판단은 없다고 본다. 그러나 大學評價의 動機나 必要性이라는 측면에서 각 대학의 發展意志나 欲求보다는 대학교육의 公共性이나 社會的 신뢰라는 외부적 필요를 강조하고 있는 인상이 짙으며 상당한 강제성을 전제로 하고 있고 역시 劃一性이나 硬直度에서 脫皮하지 못한 채 自由競爭이나 大學間의 수준 차이에 따른 辨別度에 대한 考慮가 未及하다고 본다.

또 別途 大學教育에 대한 財政支援 建議가 일괄 제안되고 있었지만, 우선 評價나 評價認定은 모두가 大學教育의 여건이나 질적 수준을 絕對的·相對的으로 향상 유지하려는 것을 기본적 성격으로 한다. 따라서 教育條件이 極度로 劣惡한 우리나라 대학교육의 劃期的 向上을 통해 評定 基準에 미치지도록 教育條件을 補完·強化하는데 필수적인 수단이 되는 財政投資方案과 連繫되지 않는 評價認定은 現行 評價制度和 하등의 차이가 없다는 것을 看過하고 있다고 본다.

4. 맺는 말

지금 우리나라 大學들은 일찌기 類例가 없었던 轉換期的 陣痛과 衝擊 속에서 새로운 질서의 확립을 위한 몸부림을 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 大學 自律化라는 時代的 潮流 속에서 갖가지 名目上的 自律化 施策은 일찌기 政府에 의해 發表되고 教育現場에서는 앞질러 갖가지 변화가 일고 있지만, 막상 法制上的 변화와 制度的 措置가 遲延不進하여 큰 混線과 갈등을 겪고 있는 것도 사실이다.

이러한 時點과 興件 속에서 지난 날 橫의 相互統制體制(collateral self-control system)에 익숙하지 못했던 우리나라에서 美國의인 評價認定體制를 定着시켜 가는 것은 꼭 어려운 事業이 아닐 수 없다.

그러나 가장 劣惡한 教育 여건 속에서 大學教育의 秀越性이나 質的 水準을 維持하지 못한 國際競爭力이 날로 弱화되고 있는 大學教育의 實相을 그대로 放置하거나 單純한 刺戟이나 忠告에 그치는 現행 평가 제도에 安住하고 있을 수단은 없다고 본다.

모든 국민이나 정부까지도 先進國 水準으로 成長될 것을 기대하면서 화려한 꿈을 펼쳐 보고 있는 2000年代까지는 不過 10년을 남겨 놓고 있다. 그러나 '國家發展의 源泉이며 有用한 인제의 產室'이라고 하는 大學들이 오늘과 같은 후

진성이나 未及한 教育 조건을 가지고 과연 2000年代를 主導하는 유능한 일꾼들을 輩出할 수 있을 것인가 의심하지 않을 수 없다.

따라서 앞으로의 10년간은 우리나라 大學教育의 劃期的 向上을 도모하는 특별한 對策이 마련되어야 하며, 그 效果的인 方便으로 評價認定制度가 활용될 수 있다고 確信한다. 아울러 立場과 형편이 서로 다른 모든 大學들에 대한 지금까지의 劃一的이고 一括的인 대학 시책에서 脫皮하여 自律과 競爭 속에서 각 大學들이 特性 있는 發展을 追求할 수 있도록 差別支援해 주는 裝置가 마련되어야 할 時點에 이르렀다고 본다.

다시 말하면 文敎部의 대학에 대한 監督 및 支援 기능과 韓國大學教育協議會의 大學間 協力 및 評價 기능, 각 大學의 自發的인 發展 意志와 努力이 三位一體를 이룬 가운데 우리나라 大學教育의 中興의 革新을 성취할 수 있도록 共同努力해 갈 것을 제안하는 바이다.

끝으로 이러한 改革이나 評價體制의 전환 및 그 支援에 관한 問題는 政府와 대학 사회는 물론 일반 사회까지도 共感帶가 형성될 필요성이 切實하며 또 그 성과를 擧揚하기 위해서는 大學教育을 위한 다양한 財源들이 더욱 확충되고, 특히 대학에 대한 政府의 財政 投資의 增大 없이는 口頭禪에 그치고 만다는 것을 강조하면서 글을 맺는다. *