

대학교육에서의 질 평가에 대한 새로운 관심*

강 경 석 / 한국대학교육협의회 정보자료부장

대학교육의 질 향상과 책무성 제고의 목적을 지닌 외부 평가(EQA)를 운영하는 것은 두 극단을 향해하는 것과 같다. 평가가 발전만을 목적으로 하면 외부로부터의 책무성 요구라는 압박에 부딪쳐 침몰하게 되고, 책무성이 지나치게 강조되면 발전이 방해받아 소용돌이 속으로 사라지게 될 것이다.

1. 서 언

근래에 대학교육의 질에 관한 많은 논의들이 여러 나라에서 이루어지고 있다. 각국의 정부는 대학들이 질에 대해 더 많은 관심을 기울이고 책무성을 갖도록 압력을 가하고 있다.

이러한 논의의 메시지는 '대학교육의 질이 외부로부

터의 질 평가(external quality assessment ; EQA)에 의해 보장되기만 한다면, 대학은 더 많은 자율성과 자유를 누리게 될 것이다. 또한 EQA는 질적 수준의 향상은 물론 질에 대한 공공의 통찰력을 제공해주게 될 것이다.'라고 요약할 수 있다. 따라서 많은 국가의 정부와 대학은 EQA체제의 설계에 관해 고심중이다.

EQA체제의 설계에 앞서 다음 질문들이 다루어져야

*이 글은 네덜란드의 대학간 협의체로서 대학평가 업무를 수행하고 있는 Association of universities in the Netherlands(VSNU ; 1988년 설립)의 평가책임자인 A.I.Vroeijenstijn 박사가 쓴 *Improvement and Accountability : Navigating Between Scylla and Charybdis—Guide for External Quality Assessment in Higher Education*(Jessica Kingsley Publishers, London, U.K., 1995)에서 제1장 'New Interest in Quality Assessment in Higher Education'(pp.1~41)을 요약한 것이다. 대학교육의 목표이며 대학평가의 핵심적 요소인 질(quality)에 관한 새로운 시각을 제공하고 이해에 도움을 줄 것으로 생각된다. 완역을 원칙으로 하였으나, 지면 관계상 일부 내용은 요약·정리하였으며, 원문의 주는 생략하였다.

한다.

- 왜 질에 관해 주의와 관심을 기울여야 하는가?
- EQA로부터 무엇을 기대할 수 있는가?
- 질이란 무엇인가?
- 수준, 기준과 질 사이에는 어떤 관계가 있는가?
- 질은 어떻게 측정될 수 있는가? 성취 지표(Performance Indicator ; PI)의 역할은 무엇인가?
- 종합평가, 학과평가, 프로그램평가는 어떻게 선택될 수 있는가?
- 교수·학습평가와 연구평가는 서로 제휴될 수 있는가?
- 재정과의 연계성은 어떠한가?
- 비교평가와 개별평가 중 어느 것이 적절한가?
- 정부와 대학은 적인가? 동반자인가?

2. 왜 질에 관해 주의와 관심을 기울여야 하는가?

최근 질의 문제는 온 세상의 관심거리이다. 사회의 모든 분야의 모든 사람들이 질에 대해 이야기한다. 기업, 서비스 센터, 병원은 물론 교육 분야도 이 논의에서 벗어날 수 없다.

질에 관한 너무 많은 관심 때문에 사람들은 질이라는 개념이 1985년 전에는 존재하지 않았고 지난 10년 사이에 만들어진 것이라고 생각할 수 있다. 물론 이것은 사실이 아니다. 질의 개념은 새로운 것이 아니고 그것은 항상 학문적 전통의 한 부분이었다. 지금 질에 관한 관심의 필요성을 강조하는 것은 외부 세계이다. 여기에는 몇 가지 이

유들이 있다.

- 1950년대 이후로 대학의 대중교육에 관한 논의들이 계속되어 왔다. 점점 많은 학생들이 대학에 등록하고 있으며 이는 국가 재정에 압력을 가하였다. 경제불황에 의해 학생당 지출은 훨씬 낮아지고 있다. 정부는 이러한 현상이 질을 손상시키지 않을 것이라는 것을 사회에 확신시켜야 한다. 사회를 대표하여 정부는 대학교육의 비용과 이점에 깊은 통찰력을 필요로 했으며, 그들의 관점에서 보면 대학교육은 너무나 큰 비용이 들어감에도 불구하고 효율적이지 않았다.
- 대학교육과 사회와의 관계는 지난 10년간 변화되어 왔다. 대학교육과 노동시장의 관계도 논의의 토픽이었다. 그 예로 사회과학이나 심리학, 역사학과 등에는 많은 학생들이 있으나 거의 일자리가 없으며 실직률이 높다. 그러나 공학 분야의 학과에는 종종 학생이 부족하고 사회는 더 많은 졸업생들을 수용할 수 있을 것이다.
- 대학이 처한 제한된 조건 아래에서 같은 질을 유지할 수 있느냐의 문제가 제기되고 있다. 정부는 가능한한 대학교육을 받은 학생의 수를 증가시키려고 노력하였고, 다른 한편으로는 교육에 관한 투자를 지속적으로 감소시켰다. 대학은 더 적은 돈을 가지고 더 많은 것을 해야 했으나 동시에 질은 발전되기를 기대받았다.
- 학생교류와 국제협력은 질에 관한 통찰력을 요구한다. 국가간에는 늘 학생들의 교환이 있어 왔다. 그러나 ERASMUS 같은 프로그램 소개 이후로 교

수진의 질에 관한 인식의 중요성이 더욱더 강조되어 왔다. 여기에 다음과 같은 질문들이 제기되고 있다: 내가 그 코스를 승인할 수 있나? 또는 그 코스는 매우 좋은가? 또한 공개된 노동시장을 가지고 있는 유럽연합(EU)은 졸업생들의 교육과정과 기준들의 질에 관한 통찰력을 요구하고 있다.

- 정부는 항상 그들 스스로에게 대학교육의 발전을 이끄는 주된 역할을 부여해 왔으며, 또한 세부적인 규제들을 통해 대학교육은 발전될 수 있다는 것이 정부의 지배적인 생각이었다. 그러나 1980년대 이후로 대학교육 정책에 관한 새로운 철학이 등장하였다. 이 새로운 철학은 대학교육의 대중화와 대학 조직이 점점 복잡해짐으로써, 중앙통제가 비효율적임이 드러남에 따라 등장하였다. 또한 과학적·기술적 지식의 급속한 변화는 의사결정이 지역이나 각 대학 수준에서 이루어질 수 있도록 더욱 유연한 조직을 필요로 하게 하였다.

지금까지의 논의를 요약하면 사회는 대학에 대해 책무성과 질적 보장을 요구하고, 재정적 투자가치를 요구한다고 볼 수 있다. 정부는 질만 보장된다면 더 많은 제도적 자치를 주려고 한다. 따라서 많은 국가에서 대학교육의 질 유지, 보장, 평가에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

3. 자율성과 질적 보장 : 동전의 양면

대학사회 밖에서 대학교육의 질과 질 평가에 관한 관심이 증가하는 원인 중 하나는

대학교육에 관한 정부의 태도 변화이다. 이러한 변화는 많은 유럽 국가에서 찾아볼 수 있으나, 우리는 한 예로 네덜란드의 모습을 그려볼 것이다.

네덜란드에서는 1985년 정부의 대학교육 정책에 관한 새로운 고려와 함께 정책의 변화가 시작되었다. 교육과학부(The Ministry of Higher Education and Science)는 정책문서인 *Higher Education: Autonomy and Quality*(HOAK)를 발행하였다. 이 문서에서는 다음과 같은 분석이 제시되고 있다.

HOAK정책문서 안에 대학교육에 관한 새로운 정부전략이 정관에 의해 제시되었다. 이 새로운 태도는 전통적 정부 전략 - 대학에 대한 세부 계획과 통제의 전략 - 과의 중요한 획을 긋는다. 1985년 이전에 정부는 대학교육 조직을 지속적인 규제와 확정된 통제 메커니즘으로 조정해 나가려고 시도해 왔다. 정부는 스스로를 그 자신의 목적에 따라 대학교육 조직을 이끌어 나갈 수 있는 전제적 행동자라고 간주하였다. 이 새로운 전략은 하나의 중요한 변화가 되었다. 대학의 자율성을 강조함으로써 정부는 대학이 사회의 필요에 부응할 수 있도록 대학의 적응력과 유연성을 확장시킬 수 있는 유리한 조건을 창조해 내기를 요구한다.

또한 제도적 자율성을 강조함으로써 정부는 대학이 그들의 질과 차별성의 수준을 촉진시키는 것을 요구한다. 이 새로운 정부의 전략은 제도적 자율성의 증가는 대학이 질적 발전을 낳을 것이라는 생각을 기초로 한다.

그러나 대학의 자율성에 관해 이러한 자율성이 실질적이냐, 거짓이냐 또는 제한된 자율성이냐라는 문제가 등장한다. 대학의 자율성과 자기규제는 약속되어 왔으나 동시에 정부는 그것들에 대해 제한을 가해 왔다. 정부는 대학에 책임을 주는 대신에, 'remote control'의 태도를 가진다. 네덜란드의

대학들은 자치가 아닌 꼭두각시가 되는 즉각적 위협에 처해 있는 것이다.

HOAK문서에 따르면 질은 대학의 책임이다. 따라서 대학들은 내부평가의 책임을 지며, 연보에 그들의 평가에 관해 기록해야 한다. 그러나 정부는 대학의 성취수준에 관한 개별적 평가에 대한 필요성을 느낀다. 이것은 독립적인 전문가나 권위자에 의해 이루어져야 한다. 정부는 Inspectorate for Higher Education에 의해 조직된 외부 평가위원회의 조직을 이용하였다. 이에 1985년 Inspectorate for the Universities가 설치되었다.

장학관(Inspectorate)의 임무는 다음과 같다.

- EQA를 조직하고 지지한다.
- 대학들을 방문함으로써 대학교육체제의 숙련 상태를 파악한다.
- 규제와 규율의 준수를 감시한다.
- 공식적인 제안과 함께 장관에게 조언한다.
- 대학교육의 발전에 기여한다.

요약하면 내부 질적 평가(internal quality assessment ; IQA)는 대학의 책임으로 정의되고, EQA는 장학관의 책임으로 정의된다고 말할 수 있다. 그러나 현실은 다르게 나타난다. 1988년에 설립된 Association of Universities in the Netherlands (VSNU)산하의 대학들은 그들 자신의 프로그램에 대한 더 큰 자율성과 자유를 환영하였다. 동전의 양면으로서 자율성과 질적 보장은 어느 누구에 의해서도 이의가 제기되지 않았다. 그러나 대학들은 EQA가 대학 밖의 권위자들의 임무가 되는 것에 동의하지 않았다. 왜냐하면 대학교육의 질과 질적 보장의 문제는 대학 자체의 가장 중요한 책

임이며, 대학조직의 '주인'은 장관이나 장학관이 아닌 개별 대학이라고 보기 때문이다.

한편, 교육과학부 장관과 대학들은 1986년 4월, 대학은 내부평가와 정기적인 EQA를 통해 그 질적 수준을 측정할 것이라는 데 동의하였으며, 이 내용은 관련 법안(Higher Education and Research Act)에 수록되었다. 이 법안의 골격은 정부에 의한 'remote control'의 아이디어에 동의하고 있다고 볼 수 있으며, 이 법안에서는 EQA체제에 대해 다음 사항을 명문화하고 있다.

- 질 평가를 위한 조직이 갖추어져야 한다.
- 외부 전문가들이 포함되어야 한다.
- 학생들의 의견이 포함되어야 한다.
- 외부평가의 결과는 공개되어야 한다.

몇몇 나라에서는 정부가 EQA를 매우 세밀한 방식으로 규제하고, 법에 의해 과정과 절차를 규제하는 경향이 있다. 그러나 이러한 방식은 최대한 피해야만 한다. 왜냐하면 법에 의한 더욱 많은 상세한 규제는 EQA체제를 유연하게 적응시킬 수 없기 때문이다.

4. 왜 EQA가 필요한가?

EQA를 결정하기 위한 몇 가지 동기들이 있다. 어떤 경우에는 한 프로그램이나 한 기관이 승인되기 전에 요구될 수 있고, 또 여러 프로그램들 사이의 상대적 서열을 구하기 위해 질의 문제가 제기되기도 한다. 또 정부는 어디에 돈을 할당하고 언제 재할당이 필요한지 알기를 원하고 있다.

정부는 교육의 질을 보장할 헌법적 의무를 가지고 있고, 대학교육에 사용된 돈에

관해 국회에 설명하도록 요청받고 있다. 정부는 EQA를 통해 대학의 성취에 관한 가능한 많은 객관적인 정보를 모아 질에 관한 객관적인 측정을 하고자 한다. 따라서 장관들은 종종 EQA의 산물인 성취지표(PI)에 대한 정의를 내리고 싶어한다. 심술궂은 사람은 질적 평가에 관한 장관들의 생각을 다음과 같은 방법으로 요약할 수 있을 것이다. '질이 무엇인지 정의하라. 그것에 대해 기준을 세워라. 몇 개의 성취지표를 택하여 어느 정도로 기준에 도달했는지 측정하라. 그것들을 기초로 당신은 결정을 내릴 수 있다.' EQA에 관한 이러한 관점은 세 가지 것을 전제로 한다. 즉, 질은 정의될 수 있다. 성취지표는 질과 관련성을 가진다. 질은 계량화할 수 있고 객관화할 수 있다. 우리는 이것에 대해 나중에 다시 다룰 것이다.

정부의 정책 문서들을 살펴보면, 우리는 그들이 질 통제(control)나 질 측정(measurement)이라는 용어를 사용하고 있음을 알 수 있다. 통제와 측정은 본질적으로 총합적이며, 상이나 벌을 뜻하고 있다. 질 통제는 부적절함에 제약을 가하며 본질적으로 응보적이다. 그러나 동시에 그것은 최소한의 받아들여질 수 있는 수준에 도달한다면, 더 이상의 발전적 노력은 필요로 하지 않는다는 것을 의미한다.

대학들의 근심은 정부에 의해 정해진 조건 안에서 높은 질의 교육을 제공할 수 있는 것, 교수진이 가능한 최고의 질을 제공하고 있다는 것을 어떻게 공중에게 확신시키느냐는 것이다. 핵심이 되는 문제는 변화하는 조건들에 수업의 질을 보장할 수 있다는 것을 확신시키는 것이다. Henry Mintzberg의 말을 인용해보면 '대학과 같은 전문적 관료제 안에서의 변화는 중요한 개

혁을 공표하는 새로 취임한 경영자로부터 나오는 것도 아니고, 전문가(여기서는 교수 집단)를 그들의 통제 아래 두려고 하는 정부의 기술구조(technostructures)의 의도로부터 나오는 것도 아니다. 오히려 변화는 전문가를 변화시키는 느린 과정 속에서 이루어진다.' 대학은 누구에게 귀를 기울일 것인가? 명백한 대답은 그들이 경영인이나 감독관에 의한 통제보다는 그들의 동료에게 귀를 기울이는 경향이 있다는 것이다.

그러나 질의 발전은 그 자체로 끝이 아니다. 질의 발전은 또 다른 더 먼 목표에 기여한다. 최상의 목표는 질을 전달하고 그렇게 함으로써 좋은 졸업생을 배출하고 더 많은 학생들과 재정을 끌어모아 더 많은 특권을 얻어내는 것이다.

정부의 EQA에 대한 접근이 총합적인(summative) 반면에 대학은 형성적인(formative) 접근을 하게 되는데, EQA의 가장 중요한 기능은 대학의 강점과 약점을 분석하고 이 분석을 바탕으로 하여 발전을 위해 행동하는 것이다. 외부평가가 없이는 책무성의 제고가 있을 수 없으며, 또 자체평가가 없이는 질적 향상이 불가능하다.

5. 질이란 무엇인가?

1) 우리가 질에 대해 정의를 내리려고 하는 것은 시간 낭비이다.

질에 관한 많은 토론들이 *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance*라는 책의 한 인용구로부터 시작한다.

질... 당신은 그것이 무엇인지 안다. 그러나 당신은 그것이 무엇인지 모른다. 그것은 자기 모순적이다. 그러나 어떤 것들은 다른 것들보다 낫다. 즉, 그들은 더 많은 질을 가진다. 그러나

질이 무엇인지 말해보려고 할 때 질을 가지고 있는 것이 무엇이든지 간에 질은 자취를 감추고 만다. 이야기할 만한 어떤 것도 없다. 그러나 당신이 질에 대해 이야기할 수 없다면 어떻게 그것이 무엇인지 알 수 있을까? 또는 어떻게 그것이 심지어 존재하는지 알 수 있을까? 아무도 그것이 무엇인지 모른다면, 질을 달성하려는 실천적인 의도는 존재하지 않는다. 그러나 실천적인 의도는 실제로 존재하고 있다. 등급이라는 것은 무엇을 기초로 하는가? 사람들은 무엇 때문에 어떤 것에 돈을 지불하고 어떤 것은 휴지통에 버리는가? 명백히 어떤 것은 다른 것보다 낫다. 그러나 더 '나름'이라는 것은 무엇인가? 들고 돌아 머리를 굴려 끌어당기는 어떤 것을 발견하려고 해도 질은 어디에도 없다.

도대체 질이란 무엇인가? 그것은 무엇인가?

Pirsig의 이러한 회고에도 불구하고 질의 본질을 발견하려는 많은 책과 기사들이 쓰여졌다. 그러나 질은 사랑과 같다. 모든 사람들은 사랑에 대해 이야기하고 모든 사람들은 그 (또는 그녀)가 이야기하고 있는 사랑에 대해 안다. 사람들은 사랑이 존재할 때 그것을 알고 느끼며, 그것을 인지한다. 그러나 우리가 사랑을 정의하려고 할 때 우리는 빈 손으로 서 있게 된다.

우리는 문헌에서 질의 개념에 대한 몇몇 기술들을 발견할 수 있다. 때때로 질은 목적의 적합성으로 정의된다. 그리고 부가된 가치(added value)라는 용어로 정의될 수 있다. 또 달리 자주 이용되는 설명은 소비자나 사용자의 기대에 부합할 때, 그것은 질을 가진다는 것이다. 이 때의 질은 고객 만족이다. Harvey와 Green은 질이라는 개념의 속성을 대학교육과 연관지어 '먼저, 질은 다른 사람에게 다른 것을 의미한다. 둘째, 질은 과정들 또는 산출물들과 연관성을 가진다.'라는 결론을 내렸다.

우리가 원하는 구체적인 상품, 예를 들어 컴퓨터의 구입에 관해 이야기해 본다면, 컴퓨터의 질을 정의하기는 쉽다. 그것은 컴퓨터가 무엇을 행할 것인가 기대하는 것과 관련이 있다. 거기에는 어떤 오해도 없을 것이다. 그러나 우리가 교육을 고려할 때는 어려움에 빠진다. 누가 고객인가? 누가 소비자인가? 정부의 관점에서의 질은 '적은 비용으로 계획된 시간 안에 국제적 수준의 학위와 함께 가능한 많은 학생들이 프로그램을 마치는 것'으로 설명될 수 있다.

그러나 고용주들이 질에 관해 이야기할 때는 '학부 시절 동안 얻은 지식, 기술과 태도'를 언급할 것이다. 이 때 판단기준이 되는 생산물은 졸업생들의 자질이다.

또한 교육의 질은 학생들의 관점에서 보면 완전히 다른 의미를 가진다. 그들에게 있어서 질은 '개인 발전의 공헌도와 사회에서 가지게 될 위치를 위한 준비와 연관'되어 있다. 교육은 학생의 개인적인 흥미와 연관되어야 하며, 교육과정은 학생이 주어진 시간 안에 학부과정을 마칠 수 있는 방식으로 구성되어야 한다.

학계는 질을 '올바른 지식의 이전을 바탕으로 하는 바람직한 학문적 훈련과, 바람직한 학습환경, 가르침과 연구 사이의 바람직한 관계'로 정의한다.

그러나 일반인들이 보는 질에 관한 관심은 또 다르다. 즉, 대학교육을 유능한 인력의 배출이나 또는 연구자를 위한 훈련으로 보거나, 교육설비의 효과적인 운영으로 보기도 하며, 인생의 기회들을 확장하는 것으로 생각하기도 한다.

우리는 질이 매우 복잡한 개념이라고 결론지을 수 있다. 따라서 우리는 질을 말할 수 없으며, 단지 다양한 질(qualities)에 관

해 말하여야 한다. 우리는 또한 질의 다른 양상을 고려해야 한다. 즉, 투입의 질, 과정의 질, 산출의 질이 그러하다. 질 평가는 이러한 모든 측면을 고려해야 한다. 여기서 질을 정확히 정의하려고 시도하는 것은 시간 낭비이다. 절대로 질은 존재하지 않는다.

질은 모든 이해 당사자들 사이의 교섭의 문제이다. 먼저 이해 당사자들은 대학교육의 질에 관해 명확히 요구사항들을 규정해야 한다. 그리고 최후의 공급자인 대학이나 교수진은 이러한 모든 희망과 요구사항을 중재시키도록 노력해야 한다. 이 요구사항은 학부와 교육, 연구 프로그램의 임무, 목적과 목표들로 풀이되어야 한다. 이것이 이루어졌을 때 우리는 대학이 질을 가진다고 말할 수 있다.

2) 질이란 효율성과 다르다.

질을 평가할 때 중요한 질문의 하나는 '우리가 수용할 수 있는 비용을 가지고 요구되는 수준의 질을 얻을 수 있는가'하는 것이다. 그러한 효율성 지향의 접근은 적당한 출발점이다. 그러나 문제는 효율성이 항상 '수용할 수 있는 비용'에 빚대어 정의되는 것이 아니라, '최소한의 비용'에 빚대어 정의된다는 점이다. 이것은 질에 위협이 될 수 있다. 수천 명의 학생을 위해 강의하는 것은 효율적일 수 있으나 효과적이지는 않다. 또 학생평가를 위해 선다형 문제를 사용하는 것이 효율적일 수는 있으나, 그것이 언어적 기술을 향상시킬 수 있을까?

3) 질이란 수월성(excellence)과 다르다.

질은 수월성과도 혼동된다. 심지어 Pirsig조차 '어떤 것들은 다른 것들보다 더 낫다. 즉, 그들은 더 많은 질을 가진다.'라

고 말함으로써 실수를 하였다. 종종 질을 증진시키자고 말하는 사람들은 수월성을 증진시키는 것으로 질을 생각하고 있다. 그러나 질은 수월성과 같은 것은 아니다. 모든 학교가 Yale이나 MIT와 같을 수는 없다. 수월성이 높은 대학만 가진 나라는 존재하지 않는다. 많은 수의 평균 수준의 대학들이 존재할 때만 몇 개의 수월성이 높은 대학이 존재할 수 있는 것이다. 대학은 수월성을 목표로 하지 않을 선택권을 가진다. 왜냐하면 어떤 대학은 단지 뛰어난 몇몇 학생을 가르치기보다는 많은 학생들을 가르치고 싶어하기 때문이다. 전형적인 지역대학은 아마도 Berkeley와 같은 대학과는 다른 선택을 할 것이다.

우리는 'good, better, best'나 'good, better, excellent'에 관해 이야기할 수 있다. 그러나 'good quality, better quality, excellent quality'에 관해 말해서는 안 된다.

4) 수준(level), 기준(standards)과 질

종종 수준이나 기준은 질과 명백한 구분이 없이 사용되고 있다. 먼저 수준에 대해 살펴보면 '석사과정의 프로그램은 학사과정의 프로그램보다 더 높은 수준이다. 그러나 이것은 석사과정의 프로그램의 질이 더 높다는 것을 의미하는 것이 아니다.'라고 말할 수 있다. 그리고 기준은 '어떤 프로그램에서 졸업생들에게 기대되는 최소한의 요구사항'이라고 정의할 수 있다. 즉, 기준은 우수한 졸업생들에게서 보여질 수 있는 지식, 이해, 기술, 태도에 관한 일반적 또는 구체적인 조건들의 일람표이다.

이에 비해 질은 훨씬 광범위한 개념으로서 교수·학습과정, 학부와 대학의 활동, 그리고 프로그램의 목표와 졸업생의 우수함

간의 일치성 및 앞서 정의한 바 있는 기준 (졸업생들에게서 기대되는 최소한의 요구사항) 등이 포함된다.

6. 질은 측정될 수 있는가? 성취 지표의 역할은 무엇인가?

1) 준거(criteria)와 기준(standards)은 이해 집단간의 교섭을 필요로 한다.

EQA에 관한 토의의 또 다른 토픽은 '준거와 기준'이다.

EQA의 골격 안에서 대학교육을 위한 포괄적 준거를 미리 형성할 수 없다. 왜냐하면 학문의 분야마다, 관계 당사자마다 준거가 다를 것이기 때문이다. 정부는 준거의 하나로서 '프로그램은 학생들이 주어진 시간 안에 최소한의 탈락률로 프로그램을 마칠 수 있는 방식으로 조직되어야 한다.'거나 또는 '첫해의 성공률은 70퍼센트가 되어야 한다.'를 주장할 수 있다. 그러나 이러한 준거는 학생들의 입장에서 본 '프로그램은 개인적 발전을 위해 충분한 선택권과 시간을 주어야 한다.'는 준거와 충돌할 것이다.

따라서 준거와 기준은 관계 당사자들의 협상과 교섭의 문제가 된다. 학문적 수준이나 졸업생들의 질을 위한 절대적 가치는 존재하지 않는다. 일반적으로 질로 받아들여지는 것은 선택의 문제이다.

2) 성취지표는 EQA에 있어 저주의 대상인가? 아니면 축복의 대상인가?

질 평가의 단순화는 '질을 정의하고 질을 측정할 수 있는 성취지표를 구하라.'라고 말한 바 있다. 그러나 문제는 소위 성취지표와 질 사이에 진정한 연관성이 있느냐는 것

이다. 이에 대해 상당한 의견차가 있다. 사람들이 질을 계량적 데이터로부터 직접적으로 이끌어 낼 때마다 해석의 차이가 나타난다는 것은 명백하다. 예를 들어 연구의 질을 측정하는 경우를 생각해보자. 발행부수가 질의 진정한 척도인가? 연구논문의 수와 같은 성취지표는 성취지표를 사용할 때의 위험성을 보여 준다. 연구실적을 높이기 위해 하나의 연구논문을 발표하는 대신에 그 연구논문은 여러 연구논문으로 분리되어 발표될 것이다.

또 다른 예로 성공률에 대해 살펴보자. 한 학부가 80퍼센트의 합격률을, 다른 학부는 60퍼센트의 합격률을 보이고 있다. 그러나 그 숫자가 그 학부의 성취나 교육의 질에 관해 무엇을 말하고 있는가? 80퍼센트 합격률을 가진 Y대학은 60퍼센트의 합격률을 가진 X대학보다 우수한가? 또는 Y대학은 그들의 수준을 낮추어 왔나? X대학은 그 해에 더 엄격한 평가를 실시했는가?

성취지표에 관한 토론에서 중요한 요소는 서로 대립하는 집단이 있다는 것이다. 성취지표의 사용에 중요성을 강조하는 집단은 정부이다. 그들은 올바른 성취지표를 결정할 수 있는 가능성에 대해 긍정적이다. 반면에 대학들은 성취지표의 사용에 매우 소극적이고 회의적이다.

성취지표에 관해 다음의 주장들이 논의될 수 있다.

○ 성취지표의 개념은 매우 혼동스럽다.

성취지표의 의미와 기능을 정의하기 위한 시도에도 불구하고 그 용어는 혼동스럽다. 왜냐하면 성취지표가 항상 대학의 성취에 직접적인 관련이 있는 것이 아니라, 통계적 데이터로 간주되어야 하기 때문이다. Segers 등은 성취지표의 한 예로 학생 인구분포

중 남녀 비율을 공식화하였는데, 이 지표는 대학의 질에 관해 아무 것도 보여주지 못하고 있다. 그것은 오히려 여성해방이 실현된 정도를 보여주는 정부를 위한 지표이다.

○ 성취지표는 서로 다른 기능을 갖고 있다.

사람들은 성취지표에 서로 다른 기능을 부여한다. 굳이 성취지표라는 용어를 사용하지 않고도 어떤 데이터(등록자수, 학생수, 졸업생수, 실직률)는 감독하고 평가하는 데 중요한 역할을 한다. 반면 정부는 분배를 위한 도구로써 성취지표를 사용한다. 여러 나라에서 성취수준에 바탕을 둔 재정 배분을 시도하고 있다.

○ 성취지표는 기준으로 변형될 수 있을까?

성취지표에 주어진 다른 기능을 볼 때, 지표가 기준이나 준거로 변형되는 것을 염려하는 것은 당연하다. 성공률은 가능한 많은 졸업생을 배출하는 목표를 실현하기 위한 지표이다. 70%의 합격률이 60%의 합격률보다 더 성공적인 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 그 숫자는 교육의 질에 관해 아무 것도 이야기하지 않는다. 다만 최소한 70%의 성공률을 실현해야 한다는 조건을 상세히 지정하는 데 사용될 수 있다.

결론적으로 지난 10년간의 모든 시도와 토론도 일반적으로 받아들여지는 성취지표를 만들지 못했다.

3) 성취지표의 보완

공식화된 일련의 성취지표를 살펴보면 양적 지표와 질적 지표로 구분할 수 있다. 먼저 양적 지표는 이미 앞서서도 논의된 것처럼 종종 기본 데이터의 형태로 사용되고 있으나, 동시에 이들은 성취지표로 간주된다

는 문제를 안고 있다. 그리고 질적 지표는 '질에 영향을 주는 요소'라고 말할 수 있으나, 다음 설명에서 보듯이 제한적인 것이 될 수밖에 없다.

나는 와인 한 병을 가지고 있고 이것의 질을 평가하기를 원한다. 어떤 것이 중요한가? 먼저 내가 와인의 어떤 부분을 평가해야 하는지 결정해야 한다: 산성, 탄닌(tannin), 알코올 함량, 침전물. 물론 나는 이러한 요소들에 관해 와인을 평가할 수 있으나, 와인이 좋은지 나쁜지 알 수 없다. 혹자는 어떤 수치가 좋은지 아닌지 말하고 있다. 그러나 평가에 더 중요한 다른 요소들이 있다: 맛이나 향기. 이러한 요소들은 계량화할 수 없다. 우리는 이 맛과 향기가 좋은지 평가할 수 있는 전문가가 필요하다.

성취지표의 잘못된 사용에 의한 위험에 대해 또 다른 예를 들어보자. 1989년 네덜란드 신문들은 Reconnaissance Committee for Theology의 보고서에 대한 논평과 반응을 실었다. 이 위원회에서는 평가를 위한 지표로서 연구실적, 교수의 자질, 논문수, 연구원수, 외부 기관에 의한 연구프로그램의 평가, 학술지 편집 등을 설정하였는데, 그 중 연구실적 발간에 관해 문제점을 살펴보기로 한다. 저서와 논문을 점수화하는데 있어서 네덜란드어로 펴낸 저서는 10점, 외국어로 펴낸 저서는 15점을 부여하였고, 네덜란드어 논문은 1점, 외국어 논문은 3점을 부여하였다. 이러한 기준과 점수부여는 매우 불합리하며 자의적인 것이다. 왜냐하면 이 위원회의 점수는 예컨대 Committee for Education Science and Pedagogics의 기준(네덜란드어 저서 4점, 외국어 저서 8점)과 다르다. 왜 네덜란드어 저서는 네덜란드어 논문에 비해 10배의 가중치를 부여한 반면, 외국어 저서는 외국어 논문에 비해 5배의 가중치를 주고 있는가? 다른

기준과 척도로 이 평가를 다시 한다면 그 결과는 바뀌게 될 것이다.

결론적으로 말하면 모호한 척도에 의한 평가의 결과는 조심스럽게 다루어져야 할 것이다. 따라서 성취지표는 질을 얻기 위한 출발점으로서, 다른 정보들에 의해 보완되어야 한다. 성취지표는 질 평가에 어느 정도의 역할을 할 수 있으나 매우 미미하다.

성취지표는 그 자체가 명백한 결론을 이끄는 목적으로 사용되어서는 안 되고, 관심분야를 촉발시키고 탐구를 위한 촉진제로 이용되어야 한다. 질을 측정할 성취지표를 찾는다는 것은 또 다른 시간낭비일 뿐이다.

7. 종합평가와 프로그램평가의 기능은 무엇인가?

EQA의 체제를 설계할 때 여러 결정들이 이루어져야 하는데, 이들 중 하나가 어떤 수준의 평가가 이루어질 것인가를 결정하는 일이다. 이것은 목적에 따라 다르다. 제도적 승인(accreditation)이 필요한가? 질을 보장할 수 있는 방식을 확인할 필요가 있는가? 또는 조직에 대해 더 깊이 이해하고 싶은가, 아니면 교육과정이나 연구프로그램에 대한 전문가의 피드백을 목적으로 하는가에 따라 장점과 단점이 있다는 사실은 명백하다.

종합평가의 예로 영국의 Higher Education Quality Council(HEQC)의 접근 방식과 프랑스의 Comité National d'Evaluation의 접근 방식이 있다. HEQC는 그 목적을 다음과 같이 기술한다: 교수·학습의 질을 보장하기 위해 기관의 조직과 절차의 효율성이 재고되고 증명되어야 한다. 질 평가

는 대학의 이념이나 목적 그 자체, 또는 기대되어진 결과의 적합성을 평가하려는 것이 아니다. 오히려 그것은 대학이 정한 목적에 비추어 평가과정과 실제적 운영에 대해 평가하고 조언하려는 것이다.

이 체제의 이점은 전문가를 거의 필요로 하지 않기 때문에 시간과 비용에서 효과적이라는 점이다. 프랑스의 CNE의 접근은 HEQC의 방식과는 다르다. CNE는 질이 보장되는 방법에 주의를 기울일 뿐 아니라, 대학의 질과 그 구성요소들을 평가하고자 한다. 종합평가의 단점은 구성원의 참여가 거의 없고, 학과 수준의 피드백이 없으며, 교육과정의 발전에 대한 조언도 없다. 이것은 학과평가에 의해 보충될 수 있을 것이다.

학과평가와 프로그램평가는 종종 서로 일치하기도 하는데, 이 중 프로그램평가는 주로 교육과정에 대한 평가로서 심층적이고 세밀한 평가를 할 수 있는 반면 시간과 비용이 많이 드는 단점이 있다.

교육의 질은 학과에서의 교수·학습 상황에 의해 결정되기 때문에 학과나 프로그램에 대한 평가는 종합평가의 중요성에 못지 않게 이루어져야 한다.

따라서 우리는 종합평가와 학과평가, 프로그램평가 사이에서 하나를 선택해야 하는 것이 아니라 필요한 모두를 채택해야 한다.

8. 교수·학습평가와 연구평가는 서로 제휴될 수 있는가?

교수·학습과 연구의 연계는 대학의 특징으로서 교육에서의 질은 이들의 연계를 고려하지 않고서는 평가할 수 없다. 예컨대 학생들은 어떤 방법으로 연구에 접할 수 있

으며, 연구활동은 교육 프로그램에 어떤 역할을 하며, 연구 분야에서 최근의 발전된 내용들은 교육과정에 어떻게 반영되고 있는가 등에 관한 문제가 제기되고 있다.

그러나 교수·학습평가와 연구평가를 연계시키는 것이 가능하며 바람직한가에 대한 논의는 분분하다. 네덜란드의 EQA 정책에서는 이 둘을 별도로 평가하고 있다. 양자간에는 서로 다른 전문성이 있으며, 이들을 통합시키려면 매우 큰 위원회가 필요하며 실제로 평가 시간도 많이 소요될 것이기 때문이다.

바람직하기로는 교수·학습평가와 연구평가가 독립적으로 이루어지는 것이지만, 평가계획시에 서로에 대한 고려가 있어야만 그 평가가 유용해질 것이다.

9. 재정과의 연계성은 어떠한가?

네덜란드와 영국의 EQA 모델을 살펴보면 우리는 눈에 띄는 차이점으로 재정 지원과의 연계성을 들 수 있다. 영국에서는 직접적 관계가 있다. 질 평가는 재정위원회(HEFC)의 임무이고, 그 결과는 재정 지원에 영향을 끼친다. 네덜란드에서는 그 관련성이 간접적이다. 그러나 결국에는 그 결과가 재정 지원에 영향을 끼친다. 실제로 정부는 지속적으로 질적 수준이 미흡하다고 판정될 때, 프로그램의 재정 지원을 중단할 것이다.

여기에서 토론의 주제가 되는 것은 질과 재정 지원 사이의 연계성이 있어야 하는가라기보다는 그 연계성이 어떠한 것인가에 관한 것이다. 내 생각으로는 직접적 연관성을 가질 수 있는 경우는 두 가지 이유가 있

다.

첫번째 이유는 평가가 승인을 위해 이루어지는 경우이다. 두번째 이유는 대학이 어떤 식으로든 EQA에 참여하는 조건이 단지 재정 지원과 연계되는 경우이다. 이것을 제외한 다른 모든 경우에 재정 지원과 평가결과 사이의 직접적 연계는 유해하다. Van Vught는 '질 평가의 정교한 메커니즘에 보상/재제체계를 관련시키는 것은 질 평가체제가 작용할 수 없도록 만드는 최선의 방법이다. 질 평가와 재정 지원 사이에 관련성을 맺는 것은 거의 확실하게 순종의 문화를 이끌 것이다.'라고 표현한 바 있다.

또한 1993년에 Liaison Committee of Rectors' Conferences는 유럽연합(EU)에 질 평가와 재정 지원 결정 사이의 연계성은 간접적이어야 한다고 충고한 바 있다. 그러나 성취지표라는 최초의 허상 이후 우리는 유럽의 각국 정부에 나타나고 있는 두번째 허상을 보고 있다. 평가 결과와 재정 지원을 직접적으로 연계하는 데 매력을 느끼고 있는 것은 이제는 단지 영국 정부만이 아니다. 더 많은 정부들이 예산 지원과 평가 결과를 직접적으로 연계시키려고 한다. 덴마크와 스웨덴은 이런 사고 방식을 가진 예들이다. 질에 따라 돈을 지원하려는 생각 이면에는 대학교육을 중앙에서 조정할 수 있다는 낙관적인 사고가 존재한다. 성취 결과를 바탕으로 하는 재정 지원이 지니고 있는 또 다른 문제점은 우수함에 대한 보상 혹은 우수함을 증가시키는 것을 목적으로 한다는 데 있다. 그러나 왜 이미 우수한 대학들이 추가의 재정 지원을 받는가? 왜 그 돈은 질적으로 낮은 대학들을 보강하는 데 사용되지 않는가?

10. 비교평가는 무엇인가?

EQA체제의 설계에서 평가의 범위를 어떻게 정할 것인가의 문제가 발생한다. 즉, 외부 평가팀이 몇 개의 대학을 비교평가할 것인가? 아니면 한 대학만 평가할 것인가? 네덜란드, 덴마크, 포르투갈 등은 한 위원회가 전국에 걸쳐 모든 대학의 같은 프로그램을 평가하고 있다. 물론 이 경우에는 대학의 수가 너무 많지 않을 때 가능하므로, 많은 대학이 평가될 때는 여러 대학을 지역 단위로 묶어 평가해야 할 것이다.

비교평가를 수행하는 이유는 평가에 의해 서열화하려는 데 있는 것이 아니라, 정부나 대학이 프로그램의 질을 비교·판단하고 발전 방안을 도출하고자 하는 데 있기 때문이다.

또 한 위원회가 여러 프로그램을 평가함으로써 관련 대학·학과들에 대해 공정하게 평가하였다는 점을 알릴 수 있다. 이에 비해 개별평가는 비용과 시간을 줄일 수 있는 것으로 보이지만, 평가 전문가를 다수 확보해야 하는 문제점이 있다.

11. 정부와 대학은 적인가? 동반자인가?

‘질 평가’라는 게임에는 많은 참가자들이 있다. 그러나 각각의 기대치가 다르기 때문에 모두가 만족하기는 쉽지 않다. 이 분야의 참가자는 대학, 학부, 학과장, 교육과정 관계자, 학생, 정부, 장학사, 국회 등이 있다. 질은 모든 당사자들의 관심이기 때문에 질의 보장에 대한 필요성이 강조된다. 그러

나 문제는 누가 질을 보장할 책임이 있는지는 것이다.

여러 나라의 경우를 살펴보면, 대학과 정부는 서로 협력하여 질과 질 보장의 문제를 다루어 왔다고 말하기는 어렵다. 그들은 항상 친구이거나 적이 될 수는 없다. 오히려 종종 이중적이다. 다음 논제에 관해 정부와 대학은 서로 다른 의견을 가질 수 있다.

- 질 평가의 목적
- 평가에 대한 책임성 : 누가 어떤 책임을 가지는가?
- 질에 대한 정의
- 성취지표의 사용
- 재정 지원과의 관련성
- EQA의 효과

대부분의 나라에서 정부와 대학은 EQA의 목적에 관해 서로 반대 의견을 가지고 있다. 이미 언급되었듯이 정부는 질을 정의하고 측정하는 것이 쉽다고 생각한다. 아마도 정부와 대학의 적대관계는 질에 대한 개념의 해석 때문일 것이다.

정부는 또한 질 평가의 효과에 대해서도 매우 단순하게 생각한다. 예를 들어 정부는 ‘어떤 대학이 올해 평가에서 X를 얻었다면 내년에는 X+1이라는 변화가 보여질 것이다.’라고 생각할 것이다.

네덜란드에서 EQA가 꾸준히 이루어진 지 5년이 되었다. 대학의 질이 정말로 발전했는가에 대한 질문이 제시될 것이다. EQA의 주된 목적을 발전이라고 말한다면 EQA는 정말 효과가 있다는 것이 증명될 수 있을까? 대답은 실망적이다. 교육과학부장관 지시에 의해 EQA의 효과를 조사한 연구자들은 다음과 같이 결론을 지었다. ‘우리는 막 투자된 거대한 자원이 교육의 질을 바로 그만큼 이끈다고 말할 수 없다.’

모든 조언에 대해 조치가 취해지는 것은 아니고, 그 취해진 조치들도 획기적인 것은 아니다.’ 그러나 EQA에 투자되는 돈과 시간을 멈추는 것이 낫다고 결론지를 필요는 없다. 왜냐하면 질의 효과가 즉각적이고 광범위하기를 기대할 수도 없고 기대되어서는 안 된다. 교육의 질이 얼마나 중요한가는 여러 논쟁점 중의 하나일 뿐이다. 개혁과 변화에는 시간이 걸리고, 결코 질 평가와 발전을 위한 활동 사이에는 직접적·단기적 연관성은 존재하지 않는다. 그러나 일반적으로 우리는 EQA의 결과로 대학에 많은 일들이 일어난다고 결론지을 수 있다. EQA의 존재는 대학 안에서 질을 생각하는 방법에 영향을 끼치고 있으며, 네덜란드에서도 5년 동안 질에 대한 인지도는 증가되고 있다. 아마도 가장 중요한 효과는 질에 대한 논쟁을 촉진시키는 것이라고 기술될 수 있다.

12. 발전의 압박과 책무성의 소용돌이

EQA는 질적 발전과 책무성 제고라는 두 가지 목적을 가진다. 이 두 목적을 완수하기 위해 EQA과정을 운영하는 것은 양극단을 향해하는 것과 같다. 단지 발전에 목적을 두었을 때에, 그 조직은 외부 관계자들의 책무성 요구와 자체 EQA체제 설계의 ‘암벽’(Scylla)에 부딪쳐 침몰할 것이다. 만약 책무성이 지나치게 강조되면 그 조직은 발전이 방해받고 심지어는 불가능해질 수 있기 때문에 ‘소용돌이’(Charybdis) 안에서 사라질 것이다. 우리가 도전해 볼 만한 것은 그 과정들을 지속시키면서 두 가지 목적

을 EQA 안에서 조정하는 것이다. 그러나 이것은 네덜란드의 예에서 보았던 것처럼 그리 쉽지 않다.

1986년 4월, 장관과 대학들은 EQA는 대학 그 자체의 책임이라는 것에 동의했다. 그러나 필연적으로 두 관계자들의 동의는 항상 해석의 문제를 낳는다. 그간의 논쟁은 특히나 질 평가의 목적과 질 통제에서 기대될 수 있는 것들에 초점을 두고 있다. 정부는 EQA에 대해 다음과 같은 목적을 공식화하였다.

- 교수·학습을 발전시키기 위해
- 책무성을 증가시키기 위해
- 대학발전 계획 수립에 도움을 주기 위해
- 사회와 학생에게 대학의 수준을 알리기 위해

EQA의 목적이 대학교육의 질적 발전이라는 데에 대해서는 대학과 정부의 의견이 일치한다. 그러나 책무성에 대해서는 많은 논쟁거리를 낳고 있다. 대학의 의견을 들어보면 사용된 ‘돈’에 대한 책임과 효율성이 부담이 되어서는 안 되고, 교육의 질과 질 보장에 대한 책무성이 진정한 책무성이라고 말하고 있다. EQA의 중요한 역할은 대학에 자기규제(self-regulation)의 기능을 부여하는 것이다. 이는 대학 자체가 그들의 목표와 목적이 실현되고 있는가를 점검하는 것을 뜻하며, 이를 통해 정부의 규제와 간섭을 축소시켜 나갈 수 있다.

13. EQA 체제를 위한 기본적 원리들

EQA체제의 설계는 그 목적에 따라 좌우

되나, 최선의 방법은 질 향상을 주목적으로 하고, 책무성을 부수적인 목적으로 하는 체제로 설계하는 것이다. 여기에는 몇 가지 기본 원리가 규정될 수 있다.

- ① 모든 관계자들(정부, 국회, 대학-교직원과 학생)에게 EQA로부터 기대되는 것이 명백해야 한다.
- ② EQA조직에 총괄적 기능과 형성적 기능을 지나치게 부과해서는 안 된다. EQA가 두 주인(질 향상과 책무성)을 섬기기는 어렵다.
- ③ EQA는 서열화를 목적으로 하지 않고 재정 지원에 직접적인 연계성을 가지지 않는다.
- ④ 질은 대학이 지닌 최고의 책임이다. 따라서 대학은 EQA체제의 주인의식을 가져야 한다.
- ⑤ 대학은 EQA의 조정과 실행을 책임질 산하조직을 만들어야 한다.
- ⑥ 평가에 대한 평가, 즉 사후평가에 대해 책임을 질 수 있는 외부 기구가 있어야 한다.
- ⑦ EQA는 결코 그 자체가 목적이 아니며, 내부 평가를 보완해야 한다.
- ⑧ EQA체제의 기본 요소는 자체평가와 동료평가이다.
- ⑨ EQA는 규칙적이고 순환적이어야 한다.
- ⑩ EQA는 그 결과를 보고서로 제출해야 한다.
- ⑪ 정부는 결과를 바탕으로 한 직접적 조치를 피해야 하고, 대학에 추후 조치를 맡겨야 한다.

⑫ 대학은 평가위원회의 제안에 따라 실적과 계획에 대해 매년 보고서에 명백히 밝혀야 한다.

⑬ 대학은 외부의 EQA로부터 보호되어야 한다.

⑭ EQA체제는 비용과 노력을 최소화하고 이익을 극대화해야 한다.

14. 맺음말

효과적인 EQA체제가 설계될 수 있기 전에 다음 사항을 유념해야 한다.

○ 질의 정의를 찾으려고 노력하지 말라. 그것은 시간낭비이다. 그러나 모든 관계자는 질의 요구 사항을 명백히 해야 한다.

○ 성취지표에 대한 토론을 피하라. 그것은 시간낭비이다.

○ 질 평가의 목적을 명백히 하라. 대학과 정부의 책임에 대한 올바른 동의가 이루어져야 한다.

○ EQA조직은 자체평가, 동료평가, 기관 방문을 바탕으로 한다. ■

강경석/서울대학교 교육학과와 동 대학원을 졸업하고, 동국대에서 박사과정을 수료했다. 대교협 평가관리 부장을 지내고, 현재 정보자료부장으로 재직중이며, "대학발전 10개년 계획수립을 위한 기초연구", "의학과 예비평가 종합보고서" 등의 논문과 연구보고서 다수가 있다.