

대학평가 지표체계의 유용성 논의

김 명 환

상지대 행정학과 교수



1. 들어가는 말

I MF 구제금융 시대의 진입 및 중앙 정치권력구조의 변동과 함께 우리나라의 대학, 특히 사립대학의 운영체제는 크게 두 국면의 위기 증후군에 시달리고 있다. 그 하나는 가중되고 있는 대학재정의 취약성에 따른 부도 위기의 국면이고, 다른 하나는 대학 운영의 투명성 결여에서 제기되고 있는 학내분규의 국면이 바로 그것이다.

그런데 이와 같은 사학의 위기는 1994년부터 시행되고 있는 이른바 대학평가인정제도의 목적과 이를 구체화하기 위한 수단으

로서의 지표체계 사이에 필연적 인과관계가 있다고 보는 순진한 낙관론과 무관하지 않다. 왜냐하면 사학의 존폐와 의미심장한 관계를 부정할 수 없는 대학평가를 위하여 각 대학은 막대한 재정투자가 불가피하였기 때문에 재정 위기와 관계하고 있고, 대학 운영 투명성의 중요성에 대한 상대적 저평가는 후발대학의 학내 분규와 관계하고 있기 때문이다. 그래서 대학교육의 수월성, 경영의 효율성, 운영의 자율성이라는 불가역의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 평가의 잣대에는 분명 이 두 개의 증후군을 사전에 제시할 수 있어야 했다.

지표(indicators)가 통계와 다른 것은 이론의 뒷받침이 있어야 한다는 것이고, 반면

단순한 지식의 노리개가 되지 않기 위해서는 지향하는 가치와 목표를 함축하고 있어야 한다는 점이다. 따라서 지표체계는 허공에서 요술을 부리는 정신적 곡예가 되어서도 안 될 뿐만 아니라 관련된 정보편린들(information bits)을 조합한 통계적 기형물(statistical monstrosity)이나 또는 '좋은 통계' 이상의 의미를 부여할 수 없는 잠동사니가 되어서도 안 된다. 그래서 지표가 유용하기 위해서는 내용 및 개념에 대한 정의 → 지표의 선택 및 체계화 → 실제의 측정에 이르기까지 내적 일관성의 맥락을 유지해야 한다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 측정하고자 하는 대상을 구성하는 요소들을 어디에서 도출할 것인가와 선택된 지표들을 어떻게 체계화할 것인가 하는 지표의 구성 문제이다. 대학평가 지표체계가 지니는 문제의 핵심도 역시 이 두 개의 문제, 즉 지표 선택과 종합화의 문제에 있다. 그리고 연역적으로는 대학평가가 추구하는 목표 가치와 연관이 되고, 그 목표 가치는 누구를 위한 가치를 반영할 것인가의 이데올로기와 인과고리를 맺게 된다.

이 글은 대학평가인정제도 그 자체의 목적은 개방적 교육주의의 대두에 따른 대학교육의 질 제고의 필요성에서 오히려 더욱 강조되어야 한다는 인식에서 출발한다. 다만 현시되고 있는 평가 지표체계가 이 목적을 구체화시키기에는 술한 쟁점의 소지를 지니고 있고, 그래서 현재의 대학 위기에조차 최소한 부분적인 원인은 제공하고 있다는 생각에 연유한다. 따라서 특히 지표 구성에 관한 핵심적 쟁점을 중심으로 대학평가 지표체계를 재음미하고, 여기서 적출되는 과제를 바탕으로 대학평가를 둘러싼 정책 처

방의 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 대학평가 지표의 선택 논의

1) 지표 구성을 위한 개념의 단순성

지표가 최소한의 유용성을 지니기 위해서는 지표의 설정 이전에 그 내용 및 개념에 대한 정의가 선행되어야 한다. 특히 내용이 풍부한 지표의 설정을 위해서는 그 개념에 대한 이해를 평면적으로 동행하는 기능적 입장이 아니라 구조적 입장에서 차원화에 기초해야 한다. 그리고 그 차원은 지표가 측정하고자 하는 대상 집단의 개별성과 시간 정향성의 문제로서, 이에 따라 대학평가 지표를 따져보기로 한다.

첫째, 지표의 개별성 차원이다. 대학은 물리적 국면과 활동적 국면, 그리고 상징적 국면을 함께 지니는 복합적 개념이다. 특히 대학은 외부체제와의 상호의존 관계에서도 출되는 상대적 자립성을 인정하여야 한다. 그런데 평가하고자 하는 대학은 그 운용 차원의 원천, 규모, 입지, 성격 등에서 천차만별한 모습을 보이고 있기 때문에 대학평가에서도 그 개별성이 인정되어야 평가를 위한 지표가 유용성을 지니게 된다. 따라서 대학평가인정제가 지향하는 대학교육의 질 제고를 위하여 전국의 모든 대학에 적용되는 지표를 가지고 평가하는 것은 마치 기상대가 전국의 평균기온만을 예보하는 것과 같다. 대학평가 지표의 내용을 보면 일부 국립대학과 사립대학에 적용되는 지표가 각각 설정되어 있으나, 전액 국고에 의해서 운영되는 국·공립대학과 학생 등록금에 주로 의존하고 있는 사립대학을 동일 차원에서 종합적으로 측정된 결과의 수치를 정책적으로 활용하는 데는 엄연한 한계가 있고,

그 활용 과정에서 개별성을 인정하는 것이 아니라 지표의 작성 과정 자체에서 개별성이 인정되어야 유용성이 제고된다고 볼 수 있다.

둘째, 지표의 시간적 차원이다. 지표가 지나야 하는 중요한 기능 중의 하나는 측정하고자 하는 대상이나 상태를 변화시킴으로써 그 변화를 통제하는 데 있다. 따라서 변화의 부정적 효과를 완화하고, 급격한 변화의 속도를 조절하기 위해서 지표는 기획적 정보와 관련을 맺게 된다. 지표가 기획기능을 제대로 수행하기 위해서는 미래의 가능성을 예측할 수 있는 제시적 의미를 함축할 필요가 있다. 그러기 위해서는 그 정보는 시계열적 비교와 평가가 되어야 하고, 또한 변화에 따른 안정성과 지속성을 유지해야 할 것이다. 그런데 대학평가인정제도는 평가의 시기를 각 대학이 선택할 수 있도록 하고 있는 반면, 평가지표의 수는 매년 부가적 가변성을 띠고 있다. 지표가 지나는 제시적 의미는 대학의 외적 환경의 변화와 내적 기능의 분화에 적응하는 지표 개수의 추가에 의해서 달성되는 것이 아니라 지표 내용 자체의 미래지향성에 의해서 달성되는 것이다. 따라서 매년 같은 내용을 다른 잣대로 평가한 결과를 가지고 좋고 나쁨의 순위매김을 하는 것은 그 자체 지표의 구성적 모순을 함의하고 있다고 볼 수 있다.

2) 지표 선택을 위한 접근방법의 임의성

지표의 유용성과 관련해서 가장 중요한 문제는 어떻게 구성요소를 선택하느냐 하는 점이다. 즉, 왜 어떤 지표는 선택이 되어야 하고, 어떤 지표는 방기되고 있는가에 대한 합리성과 객관성의 확보 문제이다. 이에 대하여는 크게 연역적 접근방법과 경험적 접근

방법이 있다. 연역적 접근이 수요 또는 가치에 의해서 사전적으로 미리 결정된 일정한 기준에 따라 지표가 선택되는 것이라면, 경험적 접근은 귀납적 사고에 바탕을 두고 지표가 적용되는 대상 집단의 체험에 의하여 가능한 모든 요소들을 지표로 선택하려는 접근이다.

대체로 전자는 지표 설정의 편의성 장점을 지니고 있으나, 엘리트주의의 위험을 내포하고 있다. 왜냐하면 전문가에 의해서 선택적으로 제한되고 있는 일정한 기준에 따른 선택이라는 것은 결국 전문가의 합의가 가치중립적이고 객관적이라고 간주하는 것이기 때문이다. 그런데 대학평가 지표체계를 보면 6개의 평가영역, 23개의 평가부문, 100개의 평가항목, 500개의 측정지표로 구성되어 있는 바, 왜 평가부문을 30개로 하면 안 되고 23개로 하여야 하며, 왜 평가항목을 85개로 하면 안 되고 100개로 해야 하며, 왜 평가요소를 430개로 하면 안 되고 500개로 해야 하느냐에 대하여 '전문가의 판단'으로 결정했다는 점 이외에 어떤 객관성·합리성을 담보하기 위한 과학적 기법을 도입했다는 흔적은 발견되지 않는다. 그러나 지표의 유용성을 제고시키기 위해서는 '전문가의 판단'은 가치중립적이라고 하는 독선에서 벗어날 이유는 충분히 있고, 오히려 대학교육의 질에 관한 지식은 전문가의 이성으로만 얻어지는 것이 아니라 내용의 공허성을 피할 수 있는 귀납적 논리도 그 중요성을 다분히 인정할 필요가 있다. 왜냐하면 대학교육의 세계는 전문가가 사색하는 분석의 세계가 아니라 구성원들의 경험을 바탕으로 하는 체험의 세계이기 때문이다.

따라서 대학을 평가하기 위한 지표의 유용성은 그 구성에서 전문가가 사전적으로

설정한 기준이 아니라 대학을 구성하는 집단들에게 의미있다고 하는 가능한 모든 요소들을 수집한다는 근본적 사고에서 출발할 필요가 있다. 그래야만 수혜자 위주의 대학 풍토를 조성하겠다는 본래의 정책 목표에도 합치된다. 다만 개개의 자료를 하나하나 비교하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 특별한 의미도 없기 때문에 포괄적인 개념과 개별 요소의 논리적 일관성을 유지시킬 수 있는 몇 개의 영역을 확정하기 위한 통계적 기법의 도입이 필요할 것이다.

3. 대학평가 지표의 체계화와 가치판단 논의

1) 통합화 문제

본래 지표는 측정할 수 있다는 것을 전제로 하며 또한 측정을 위해서는 직접적이든 간접적이든 계량화가 가능하다는 것을 전제로 한다. 그런데 비교를 위한 계량화가 가능하다고 해도 다양한 개별지표를, 통합된 하나의 합성지수(composite index)로 단순화할 것인가에 대하여는 논란이 있다. 즉, GNP로 대표되는 통합된 경제지표가 지수화하여 화폐 단위로 계량화되듯이 여타의 지표에서도 가능할 것인가의 문제이다. 통합하면 결정에 필요한 중요 정보가 은폐될 우려가 있고 또한 통합을 위한 보편적인 가중치 체계가 확립되어 있지 않다는 것이 통합을 반대하는 논거이고, 통합하지 않은 것은 기록의 퇴적물에 불과하다는 정보 과부하의 문제가 제기되어 발전의 성과를 측정할 수 없기 때문에 합리적인 가중치를 발견하면 통합하여야 한다는 것이 통합 주창자들의 논거이다.

그런데 대학평가 지표체계는 대학에 대한

종합평가를 위해서 일단 통합화의 입장을 취하고 있다. 500여 개의 측정 지표를 가지고 측정을 하면 100개의 평가항목 점수와 23개의 평가부문 점수 및 6개의 평가영역 점수까지 동시에 산출되는 것으로 되어 있다. 그러나 이른바 개체의 합이 총체가 되는 것인가 하는 사회과학에서의 치명적인 함정인 구성의 모순 문제와 함께, 지표간 대체 가능성에 대해 신중히 고려했어야 했다. 특히 후자의 경우, 예컨대 지표상 1.3.1에서 수업계획서의 내용이 전혀 적절하지 않더라도 모든 교과목에서 수업계획서를 작성·배포하면 수업계획서의 활용 상태가 우수한 것으로 보아야 하는 것인지, 또 동일가중치인 1.3.1과 1.3.2에서 모든 수업방법이 확실성을 띠고 있더라도 수업계획서의 활용상태가 우수하면 대체가 가능한 것인지의 문제이다.

한편, 개념과 평가영역 사이의 맥락적 인과관계가 불분명한 것도 문제이다. 즉, 시설·설비영역이 교육의 수월성 가치 제고를 위한 것인지, 재정·경영을 구성하는 평가부문의 측정치가 높다는 것이 대학 경영의 효율성이라는 목표에 관련하는 것인지 또는 대학 운영의 자율성을 확보하기 위한 것인지, 아니면 그 측정 결과가 양쪽의 측정치가 높다는 것을 의미하는 것인지 불분명하게 되어 있다.

2) 가치개입 문제

어떤 지표든 실제의 설정에서 가치판단은 묵시적이든 명시적이든 필수적으로 개입하게 되며, 가치중립(value neutral)은 사실상 불가능하다. 특히 지표의 통합화를 시도하는 경우, 각 구성요소의 상대적 중요성을 반영하는 가중치를 결정하는 과정에서 가치

중립을 표방하는 것은 가면에 불과하다. 문제는 지표에 의해서 측정된 결과에 복잡한 이해관계가 교차할 경우, 누구의 가치를 어떻게 반영할 것인가 하는 점이다. 따라서 가중치 도출의 기초, 즉 어디에서 가중치를 산출할 것인가에 대해서도 정치가의 선호, 전문가의 견해, 국가의 정책 목표, 대상 집단의 선호 등 다양하게 제시되고 있는 것이 현실이다.

그러나 중요한 것은 어떤 경우라도 지표를 작성하는 목표의 효과적 달성을 위해서는 지표가 적용되어야 하는 대상 집단의 가치를 배제해서는 안 된다는 점이다. 특히 측정하고자 고려하고 있는 대상 집단의 가치보다는 지표 설정자의 가치를 반영할지도 모르는 문화적 제국주의(cultural imperialism)나 공공성을 이유로 관료 엘리트의 가치가 우선하는 관료적 온정주의(bureaucratic paternalism)가 지배할 수 없다는 점이다. 그런데 대학평가 지표체계에는 부문간 및 항목간에 120, 36, 8, 4 등 가중치가 부여되어 있다. 이 가중치를 측정 과정에서 실제로 적용하여 평가한 결과는 종합평가의 결과에 직결되고, 나아가 당연히 대학의 존폐에도 영향을 줄 수밖에 없다. 그러나 누가, 누구의 가치를 반영해서 왜 그 수치가 산출되었는지에 대하여는 지표의 선택 문제와 마찬가지로 전문가의 합의에 의했을 것이라는 어렵듯한 추론 이외에는 어떤 해명도 얻을 수 없다.

따라서 대학평가를 위한 가치의 부여에서도 단순히 기술적 편리성을 빌미로 하는 전문가의 합의보다는 대학에서 생활하는 구성원의 가치를 반영하는 것이 옳다. 특히 이 점은 중요한 정책 정보를 얻게 할 뿐만 아니라 대학 발전을 위한 구성원들의 의사

를 정책 결정자에게 주지시킨다는 의미에서도 구성원들의 가치가 반영되어야 할 것이다. 다만 대학 구성원의 가치를 가중치로 이용할 경우, 기술적으로 설문 항목에서 직접 도출할 것인가 아니면 조사결과에 통계적 기법을 활용할 것인가의 문제는 남는다. 또한 부분간 가중치와 항목간 가중치를 각각 도출하는 경로를 어떻게 할 것인가도 문제 중의 하나이다.

4. 맺는 말 : 대안 탐색

대학평가인정제도의 근본 취지는 새로운 시대 상황에서 오히려 더욱 강조되어야 한다는 인식에서 이 글은 출발하였다. 다만 구체화를 위한 지표체계가 목표-수단의 연쇄고리에 적실성을 갖지 못했고, 따라서 오늘의 대학 위기에 최소한 간접적인 원인을 제공한 것은 평가 지표체계 그 자체에 있었다는 판단이다. 그 이유는 시행되고 있는 평가 지표체계가 근본적으로 대학교육의 질을 간접적으로 측정하기 위한 대용물(surrogates)이라는 추상적인 인식 이외에 지표 자체가 본래 배분적 성격을 띠고 있으며, 이데올로기 개념에서 완전히 벗어날 수 없다는 본래의 속성을 간과하고 있다는 데 연유한다고 볼 수 있다. 그래서 머리와 몸통의 일체화가 결실하다는 것이고, 두통의 치료는 두통을 초래한 질환의 원인을 교정함으로써 완치를 지향해보자는 의도에서 몇 가지 인과적 처방을 제안하고자 한다.

우선 평가지표의 작성 배경과 과정 및 그 구성 내용에 이르는 평가체제 그 자체에는 대학평가 결과의 정책적 효과보다는 투입요소에만 관성화되어 있는 관료적 사고와 대

학 운영체제의 성역화를 반영하며, 그 투명성을 거부하는 사학 운영자의 체제 이익이 기술적으로 결합된 부산물이라는 인식이 필요하다. 그래서 수혜자 위주의 대학 풍토 조성이라는 본래의 지향점을 구현하기 위해서는 지표 작성 과정에 수혜자의 의사라고 간주하는 것이 아니라, 수혜자가 직접 작성하고 그들이 가중치를 산출하는 민본주의적 사고로의 전환이 요구된다.

둘째는 통합화와 관련하여 기존 지표체계의 평가부문들이 그 상위의 다원적인 개념들, 즉 대학교육의 수월성, 대학 경영의 효율성, 대학 운영의 자율성에 각각 연계되도록 하여야 한다. 왜냐하면 부문과 목표의 맥락이 불분명한 것을 종합해서 평가한 결과에 특별한 의미를 부여할 수 없기 때문이다. 따라서 당연히 종합평가보다는 교육의 수월성, 경영의 효율성, 운영의 자율성 등 목표에 대한 평가 결과가 각각 도출되어야 대학의 개별성과 규모의 경제에 따른 가외성을 고려할 수 있다. 입학정원 천 명인 대학과 4천 명이 넘는 대학을 LAN 시스템 구축 여하라는 동일한 잣대로 평가하는 것은 규모에 대한 가외성이 너무 크다.

셋째는 대학 상황에 대한 정책 정보를 특별히 고려하여야 한다. 즉, 현재의 대학 위기를 감안할 때 운영의 효율성과 공개성에 대한 정책 방향을 지표가 제시할 수 있어야 한다. 효율성을 강조하기 위해서는 투입지표보다는 산출지표로, 또한 산출지표보다는 결과지표로 가능한 한 표현되어야 한다. 교

육용 컴퓨터의 보유대수보다는 이용 실적이, 또한 이용 실적보다는 학습 능력이 중요하고, 실습 기자재의 확보율보다는 기자재의 이용률을 지표로 삼아야 방만한 재정 투자를 억제할 수 있다. 또한 투명성 확보를 위해서는 정관상 인사권의 총장 이양 정도, 재정 집행의 전결권 수위 등과 함께 대학 재정의 외부 감사 및 공개 여하와 공개매체 수단 또는 공개의 상세성 등이 실질적인 지표의 역할을 하게 되면 폐쇄성에 따른 분류의 사전예방 효과가 있을 것이다.

넷째는 지표에 의한 평가 결과의 이용성을 반드시 담보하여야 한다. 지표는 측정 가능하다는 것을 전제로 하며, 측정은 계량화를 전제로 하고, 계량화는 순위매김을 전제로 한다. 순위매김에 따른 네가티브제보다는 인센티브제를 도입하여 대학에 대한 동기유발 효과를 거두어야 한다. 다만 종합평가 결과에 의한 동기부여보다는 부문별 평가 결과에 대한 인센티브와 함께 개인별 인센티브의 도입을 신중히 고려할 필요가 있을 것이다. ◆

김명환/고려대 행정학과를 졸업하고, 서울대 환경대학원에서 도시계획학 석사, 성균관대 대학원에서 행정학 박사학위를 받았다. 국토개발연구원, 속초전문대학교수 등을 지내고 현재 상지대 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 논문으로 "지역생활지표의 작성과 측정에 관한 연구", "시·군 행정지표의 작성과 적용방안에 관한 연구" 외 다수를 발표했다.