

## 大學評價認定制의 필요성과 추진 방향

李 相 周  
(蔚山大 總長)

### 1. 머리말

오늘날 대학은 전통적인 입장을 고수하면서 외부의 자극에 방어적인 태도를 취하고, 추구하는 목적이 복잡하여 구체적으로 파악하기 어려우며, 자체적인 변화를 아주 적게 갖는 보수적인 성향을 갖는 組織體라고 표현하고 있다.

未來社會를 고도 기술 정보화 사회, 국제 개방화 사회 및 다원 전문화 사회로 혼히들 규정하고, 현재에 비하여 미래는 그 변화 속도가 급속하여 질 것으로 전망하고 있다. 그러나 이러한 社會變化에 대하여 민첩하게 대처하지 못하는 조직체가 있다면 거대화되어 가고 있는 대학들이라고 자성해 본다.

오늘날 국제적인 상황을 보면 정치적 이데올로기의 종언과 함께 경제·무역 경쟁 체제로 전환되고 있으며 이는 보이지 않는 포성없는 전쟁으로 나타나고 있다. 과거 韓國의 經濟를 살찌게 하였던 勞動集約的 産業은 이미 후진국의 적극적인 개발로 그 기반이 흔들리고, 고도화된 선진국형의 지식집약적이고 기술집약적이며 시스템화된 산업은 선진국의 기술 이전 거부와 우리 산업의 경쟁력 부족으로 곤란을 겪고 있는 것은 작년부터 우리 경제가 빠져리게 체협하고 있다.

이와 같은 상황을 극복하기 위하여는 과거의

模倣知識文化에서 創造知識文化로의 변혁이 전체 사회의 이데올로기로 확산되어야 하겠으며, 특히 大學의 敎育·研究·奉仕機能은 이를 선도하여야 할 責務性이 있다.

그러나 현실을 보면 고등교육의 양적 확대는 극에 달하고 있으나, 質的 秀越性은 열악의 극치에 달하고 있음은 우리의 미래를 결코 밝게 하지 못하고 있으며, 이러한 현상은 高等教育의 위기, 더 나아가 한국의 위기로까지 확산되고 있음을 등감한다.

이와 같은 위기를 극복하기 위하여 대학은 敎育과 연구의 질적 수월성을 세계적인 수준으로 조속히 높이고, 大學 經營의 效率性을 제고하여 自律性을 伸張시킴으로써 國際競爭力을 향상하여 창조 문화의 근원지가 되어야 할 역사적 필연성이 있다. 이를 위하여 政府는 과거에 비하여 大學敎育에 대한 대폭적인 財政投資가 필요하며, 적극적인 자율성 신장을 위한 배려가 필요한 시기임을 인식하여야 하겠다. 그러나 한정된 敎育 資源의 공정한 배분과 발전 의지에 따른 자율성 보장을 위해서는 대학의 질과 발전 가능성을 객관적이고 자율적으로 평가하고 이를 공목적·사회적으로 인정하는 제도적 장치를 만들어 적극적으로 支援·育成하여야 할 필요가 있다.

## 2. 高等教育의 質 向上

韓國의 高等教育은 그동안 양적으로는 어느 정도 성공을 거두었으나, 그 다음 단계인 질에 있어서는 실패하고 있다. 대학의 질은 교수의 질, 직원의 자질, 시설의 적절성, 재정의 안정성, 인사 정책의 적절성, 직원들의 근무 조건 및 행정의 효과성을 분석함으로써 알 수 있으나, 오늘날 대학의 현실을 보면 고등교육 학생수는 그 절대 수로 보나 인구 비례로 보나 가히 세계적 수준이라고 할 수 있고, 교육의 질을 간접적으로 알아 볼 수 있는 교육 여건들은 열악하기 그지 없다. 교수 대 학생비는 세계 최악의 수준이고 학생 1인당 교육비는 최하 수준이라고 할 수 있다.

그러나 지금까지는 그런대로 거칠더라도 고등교육을 받은 사람들이 많이 있어서 경제 발전과 사회 발전에 공헌할 수 있었다. 대학 졸업장을 가진 사람들은 안 가진 사람들보다 무엇인가 달랐고 이것을 가지고 산업 현장에서 남들보다 열심히 뛰어서 경제 개발 계획 추진에 기여할 수 있었다. 그렇지만 이제는 國際競爭이 質의 싸움, 두뇌의 싸움으로 바뀌었다. 良質의 교육 서비스를 제공하는 나라만이 국제 경쟁에서 살아 남을 수 있다는 판단하에 세계 여러 나라들이 교육의 질 향상을 위한 교육 개혁에 열을 올리고 있는 것이다. 몇 년 전에 있었던 우리나라의 教育改革審議會의 활동과 노력도 결국은 한 마디로 말하면 교육의 질을 향상시키기 위한 것이었다.

그런데 질의 향상과 品質管理에 가장 철저해야 할 敎育界가 오히려 산업계나 기업체보다 뒤떨어졌다. 일반 기업체에서는 유명 상표일수록 철저한 품질 관리를 하여 고객과 소비자에게 봉사하는 데 비하여 대학교육에서는 적당히 졸업연한과 학점을 채워서 학생을 졸업시키는 경향이 있다는 것을 부인하기 어렵다. 대학의 경영적 측면에서도 대학에 따라 차이는 있겠지만, 그 효과성과 효율성을 철저하게 따지지 못했다. 쉬운 예로 良質의 교육 서비스를 받는 대학의 등록금이나 거친 서비스를 받는 대학의 학생 등록금이나 별 차이가 없는 실정이다.

더 근본적인 것은 명확한 교육 목표와 방법이

없이 교육이 이상적으로 이루어지고 있으며, 어느 방향으로 얼마의 속도로 달려서 어느 정도 목표가 달성되었는지에 대한 진지한 평가도 없었다. 이제는 대학교육의 목표와 본질에 관한 근본적인 것부터 재검토하여 올바른 방향을 잡아 나아가야 할 시점에 와 있다고 본다.

교육은 하나의 公企業으로서 국민의 세금으로 운영되거나 사회나 공공의 자금 또는 학생들의 등록금 등이 포함되어 학교가 운영되므로 사회에 대하여 책임을 져야 한다. 즉, 사회에 대한 貢務性을 갖는 것이다. 그런데 우리나라 대학은 자신의 제품을 어떻게 품질 관리하고 있는지에 대하여 사회에 공표하고 확인시키는 일에는 등한히 하였던 것도 사실이다.

이러한 畧으로부터 質로의 관심 전환, 고등교육과 국가 발전의 관계, 교육의 국제 경쟁력 향상을 위한 고등교육 개혁, 산업계의 품질 관리 선도, 대학교육 방향감의 재점검, 대학의 사회에 대한 책무성에 대한 인식 등으로 이제 고등교육의 질 관리에 대한 관심이 高潮되고 있다.

## 3. 大學評價認定制의 必要性

우리나라는 1960년대까지 문교부 주도의 감사식 평가를 면치 못하다가, 1970년대에 實驗大學評價制가 도입되면서 전문적인 官·學協同의 대학 평가가 시도되고, 1980년대는 한국대학교육협회가 대학 평가 업무를 담당하면서 국가 수준에서 대학 평가를 보다 체계화시켜 이를 제도화하고 學中心의 자율 평가 형태로 실시하게 되었다. 그것도 1982~1987년까지의 전반기는 계량적 상대 평가의 성격을 띠었고, 1988~1992년까지는 대학의 자체 평가를 강조하고, 또한 질적 평가, 절대 평가, 형성 평가를 강조하면서 이를 추진중에 있다.

그런데 이 평가 제도는 대학이 평가 결과를 적극 활용하려 하지 않으면 큰 효과를 거두기 어렵다. 평가 결과에 따른 補償體制가 없기 때문에 대학이 평가 결과를 대학 발전에 활용하지 않으면 무의미한 활동이 되고 만다.

교육개혁심의회는 '87년 종합 보고에서 고등교육의 秀越性을 추구하기 위하여 대학평가인정

제를 제도화하도록 강력히 권고하였다. 이 권고에 따라 문교부는 '교육개혁안 장·단기 추진계획('88.7)'에서 '대학평가인정제의 발전'을 추진하고 '대학평가인정 제도를 통한 학위 수여 요건 강화'와 '대학평가인정 제도의 정착에 따라 단계적으로 학생 정원을 대학 자율에 맡기도록' 한다는 방향을 설정한 바 있다. 그리고 이어서 마침내 '대학교육의 질 향상을 위한 대학평가인정제의 정착('89.9.4)'의 정책 결정을 하고 이를 '91 년도부터 단계적으로 실시하기로 하였다.

이러한 맥락으로 보아 대학평가인정제는 고등교육의 질을 향상시키기 위하여 필요하다는 것을 알 수 있다. 그래서 교육개혁심의회 고등교육 분야 개혁의 핵심은 평가인정제에 의하여 이루어지도록 구상하였던 것이라고 생각된다.

그러나 한국적인 현실을 감안하면 대학평가인정제가 '대학의 질적 향상을 위한 자극적인 機制'로서 필요한 것 이외에 몇 가지의 타당한 이유를 가지고 있다.

첫째로 현재 우리 協議會가 실시하고 있는 대학에 대한 機關評價와 學問領域評價가 대학인들에게 대학의 문제와 개선 방향을 이해하는 데는 도움을 주고 있으나, 이를 해결하는 데 있어서 없어서는 안 될 재원 확보에는 별 도움을 주지 못하고 있기 때문에 평가인정제로 전환하여 앞으로 10년간 대학교육의 증진을 위해 투입되어야 할 정부 보조금의 확보와 그 합리적 배분이나 다원적인 재정 유치를 통하여 대학의 질 향상에 적극적으로 대처할 수 있는 기초를 마련할 수 있다.

둘째로 아직도 各種 法律에 의하여 대학의 고유 권한들이 문교부의 인·허가를 받아야 하는 것은 대학의 자율성을 억제하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 대학평가인정제를 통하여 입시제도의 자율화, 입학 정원의 자율적 조정, 기여입학 제도의 단계적 도입, 학위 등록제의 완전해제, 학과 증설 및 전과의 자율 결정 등 다양한 자율권을 과감히 대학에 돌려 주어야 하기 때문이다.

셋째로 현재와 같이 자유방임적이고 방만한 학교 경영에서 목표에 의한 대학 경영(management by objectives: MBO)으로 전환함으로써

대학에 대한 사회적 공신력을 높이고 자체 발전을 위한 노력을 함으로써 학부모나 기업 및 국가에 대하여 大學의 資務性을 다하기 위해서라도 大學評價認定制는 또한 필요하다.

#### 4. 大學評價認定制의 概念과 目的

그러면 현행 대학 평가 제도와 대학평가인정제의 차이는 무엇인가? 현행의 대학 평가는 평가 결과를 각 대학에 제시해 주어 대학이 이를 참고로 하여 발전 계획을 세워 이를 추진함으로써 대학 발전을 도모하도록 하고 있다. 이에 비하여 대학평가인정 제도는 우리나라 각 대학이 도달해야 할 최소한의 基準(standard)을 정해 놓고 평가하여 이 기준에 도달한 대학을 공인·보증해 주는 제도이다. 또 이렇게 이미 설정해 놓은 기준에 도달한 것으로 평가·인정받은 대학에 대하여는 이에 상응하는 보상을 해주는 것이다. 예를 들면 그 도달 수준에 따라 자율권을 달리할 수도 있고 재정 보조를 달리할 수도 있다. 그러므로 대학평가인정제는 현행 대학 평가 제도보다 좀더 적극적으로 대학의 질을 향상시키려는 제도로 보아야 할 것이다.

미국에서는 자율적 구조에서 이를 실시하여 교육의 질에 대한 자율 통제 체제를 갖추고 있는 데 비하여 영국은 대학 재정 지원의 기준과 준거로 이를 활용하고 있다.

이제 우리나라의 대학들도 대학 스스로가 협동하여 단계적으로 그 질을 향상시키고 질 통제에 대하여 관심을 기울여서 사회에 대한 公信力을 획득하여야 할 시기라고 보아 대학평가인정제는 우리나라의 대학 발전에 큰 도움이 될 것으로 본다.

대학평가인정제는 '대학교육의 질을 대학 스스로가 협동하여 통제함으로써 고도의 수월성과 자율성·협동성·공공성을 추구하는 것'을 목적으로 한다. 이를 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 秀越性 追求의 目標이다. 이미 설정해 놓은 평가인정의 기준에 도달하게 하고 도달한 대학을 인정해 주고 매 5년 주기마다 기준을 높이면서 이에 도달하도록 서로 자극함으로써 대

학교육의 수월성을 추구한다. 여기에도 문제는 있다. 대학은 천차만별인데 하나의 기준을 설정해 놓으면 저급 대학에게는 최고 수준의 수월성 추구가 되지만, 이미 이 기준을 넘어서 대학에 대하여는 수월성 추구의 의미가 줄어들게 된다. 그러나 기준을 넘어서 정도를 사회에 공포함으로써 격려가 되고 더욱 발전하려는 자극제는 충분히 될 수 있으리라 본다.

둘째, 大學의 自律性 伸張의 目標이다. 민주화·자율화 불결과 함께 대학이 궁극적으로 가야 할 길은 自律化이다. 이제 우리 대학들은 자기 대학교육의 品質에 대하여는 자기 스스로 통제하고 스스로 品質管理를 하지 못하면 스스로 문을 닫아야 하는 시대가 도래한다. 대학이 정상적인 교육의 한 過程에 해당하는 自體評價를 철저히 하여 品質管理를 함으로써 自律性을 신장하는 계기가 될 것이다. 그리고 자기 대학의 교육에 책임을 지고 자율 통제하는 능력을 갖고 있는 것으로 인정받은 대학에 대하여는 지금까지 정부가 가지고 있던 통제권을 서슴없이 대학에 맡기고 맡김으로써 大學의 自律性은 더욱 伸張될 수 있으리라 본다. 다시 말하면 自體評價를 하는 속에서 自律性이 伸張되고, 또 自律統制能力을 認定받아 自律權을 부여받음으로써 더욱 自律性을 신장시키자는 것이 평가인정제의 두 번째 목표이다.

셋째, 大學間의 協同性 振作의 目標이다. 각 대학이 독자적으로 자율 통제하기에는 많은 어려움이 있을 뿐만 아니라 이를 공신력 있는 기구나 이외의 다른 기관의 인정을 받지 않으면 무의미하다. 그래서 대학간의 自律協同機構인 한국대학교육협의회가 개발한 기준과 모형에 의하여 평가인정을 함으로써 公信用을 얻고, 또 평가인정 과정에 결국 회원 대학 전문 인력들이 참여하고 상호 격려하고 자극함으로써 協同性을 振作시키려는 것이다. 대학평가인정제는 이러한 상호 신뢰와 협동 없이는 성공을 거두기 어렵다. 이러한 대학간의 상호 노력에서 귀찮은 일이라고 빠지고자 할 때는 결국 한국 대학 사회의 낙오자로 전락하는 결과가 초래될 것이다.

넷째, 大學의 社會에 대한 責務性의 高揚을 目

표로 한다. 지금까지 우리나라 대학이 맡은 바 책무를 어느 정도 어떻게 하고 있는지 알려 준 일이 별로 없다. 얼마나 어떻게 잘하고 있는지, 어떻게 못하고 있는지 알 길이 없었다. 또 그런 공포 없이도 대학에 들어 오겠다는 학생들은 구름 떼처럼 몰려 들었고, 또 거친 교육을 주는 다듬어진 질 높은 교육을 주든 4년 후 졸업장만 받으면 그것으로 만족하는 풍토였다. 앞으로는 달라져야 한다. 벌써 학생들이 이런 것을 따지고 들기 시작했다. 학생과 사회가 따지고 들기 전에 대학이 사회에 대하여 맡은 바 책무를 다 하고 있다는 것을 밝혀야 마땅하다. 그것을 밝히는 한 방법이 評價認定의 公表이다.

다섯째, 大學教育의 公共性을 保障한다. 비록 사립대학일지라도 대학은 더 이상 한 개인이나 재단의 기관일 수 없다. 교육은 엄연한 국가 사업이다. 다만 그 운영을 사립 재단에 위임하고 신탁했을 뿐이다. 이제 스스로 잘하는 대학으로 評價認定 받은 대학에 대하여는 국가가 支援하여 그 公共性을 保障해 주어야 한다. 평가인정제를 통해서 지금까지 등한시 되었던 公共性은 제고될 것으로 기대된다. 여기에도 문제는 있다. 국가가 대학을 지원해 줄 때 인정받은 대학만 지원해 주면 인정 못받는 대학은 더욱 뒤떨어질 것이 아니냐 하는 딜레마에 빠진다. 물론 잘 하는 대학을 지원해야 한다. 자생력이 없는 대학은 설립 인가를 받았어도 뒤떨어질 수밖에 없다. 그러나 평가 결과, 국가 보조에 의하여 발전하여 몇 년 후 평가인정의 기준에 도달할 수 있는 대학이라면 국가의 지원을 받도록 권고해야 할 것이다.

이외에도 더 많은 목적과 목표를 내세울 수 있고 또 부차적인 효과도 있겠지만, 많은 것을 제시하다 보면 핵심이 흐려지기 때문에 이상과 같이 다섯 가지 목표만을 제시해 본다.

## 5. 大學評價認定制의 方向

대학평가인정제의 방향이나 내용은 한국대학교육협의회가 지난 8년간에 걸친 경험 축적과 앞으로 1년간의 연구에 의하여 좀더 구체적인 모습으로 드러나겠지만, 이와 관련하여 몇 가지

주요 방향에 대하여 간단히 전망해 보고자 한다.

### 1) 評價認定의 目的과 機構

평가인정의 기본적 목적은 대학 사회가 그 구성원인 단위 대학의 교육 전반에 걸친 실태와 수준을 파악하여 기대되는 조건을 충족하고 있는지를 확인하여 사회적 신뢰도를 높이면서 자기 통제를 하는 데 있다.

따라서 관청의 감사나 감독과 다르며 외부 기관의 간여가 되어서도 안 된다. 평가인정의 결과는 관련되는 모든 기관들이 필요에 따라 충분히 활용하는 것은 바람직하나, 어디까지나 지원·조성의 준거일 뿐 개별 대학에 대한 외부적 징벌의 원인이 될 수는 없다. 다만 외국의 경우 계속 부실한 대학으로 판정될 때는 평가 기관의 회원 자격을 상실하는 것이 상례가 된다. 따라서 이 제도의 주관 기관은 대학간 협의체인 한국대학교육협의회가 되고 협의회의 주요 사업(法 제18조)이 되어야 한다는 논리는 자명하다.

### 2) 評價認定의 基準

평가인정제에서 평가인정의 기준은 상당히 중요하다. 그래서 교수 대 학생비와 같은 어느 정도 최소한의 객관적이고 계량적인 기준과 함께 전문가에 의한 어느 정도의 주관적이고 질적인 기준이 포함되어야 할 것으로 본다. 여기서 중요한 것은 ① 우수, ② 양호, ③ 미흡 등의 판정을 위한 증거 자료가 중요하다. 이 證據資料는 ① 자체평가보고서, ② 각종 통계 자료, ③ 질문지, 면접 자료, ④ 현지 확인 자료 등이 될 것이다.

### 3) 評價認定 받은 大學에 대한 補償

대학 설립 인가를 받은 것을 1차적 인정이라고 한다면 설립 후 4년 후, 그리고 매 5년마다 실시하는 평가인정을 2차적 인정이라고 할 수 있다.

일단 국가가 대학으로 설립 인가를 했으면 대학 운영의 모든 자율권은 대학에 맡겨야 한다. 그러나 불행하게도 과거 일부 대학에서 이 자율권을 제대로 행사하지 못했던 원인과 이를 핑계로 국가가 과도하게 통제했던 점도 있어서 대학

이 제대로 자율권을 행사하지 못했던 것이 사실이다. 이제 국가는 대학의 자율권을 인정하고 오히려 지원·조장하는 정책으로 전환하여야 할 시점에 있다. 그래서 일정한 수준에 도달했다고 평가·인정을 받은 대학에 대하여 우선적으로 그리고 점진적으로 자율권을 최대한 보장하여야 한다.

평가인정을 받은 대학에 대해 재정 지원을 우선함과 동시에 차등 지원 그리고 국·사립을 막론하고 국가가 재정 지원을 할 때, 평가인정의 결과에 의하여 재정 배분을 해야 할 것으로 본다. 재정 배분시에 평가인정 받은 대학에 우선하여 지원하되 富益富 貧益貧 현상이 일어나지 않도록 영세 대학을 지원하는 정책도 겸행하는 정책 결정을 해야 한다.

## 6. 맺는 말

대학은 지식과 사상을 보존하며 해석하고 진리를 탐구하여 실천하기 위해서 학생들을 훈련하는 學問 中心의 知的 集團이라고 Hutchins는 정의하고 있다. 그리고 教育法에는 대학이란 국가와 인류 사회 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 광범하고 정치한 응용 방법을 교수·연구하여 지도자적 인격을 도야하는 곳이라고 정의하고 있다. 그러나 우리나라의 대학들은 사회가 요구하는 바람직한 전문 인력을 제대로 공급하지 못하고 사회 선도적 기능이 미약하다고 평가하는 견해마저 있다.

따라서 대학평가인정제는 대학의 질 향상뿐만 아니라 대학의 문제를 해결하기 위한 자율적·협동적 노력의 共同作業場이 되어야 하며, 대학의 어려움을 이해하고 이를 극복하기 위한 지혜의 광장이 되어야 할 것이다.

대학 평가제를 평가인정제로 전환하는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 본다. 그러나 대학을 대학 스스로가 통제하지 않으면 다시 외부의 통제를 받게 된다는 점을 심각하게 생각하고, 또 이 평가인정제가 대학의 질 향상에 기여할 것이라는 믿음을 갖는다면 어려움이 있더라도 과감히 이를 도입해야 할 것으로 본다. 아울러 대학평가인정제를 내년부터 실시함에 따라서 대

학인으로서 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째로 대학 평가인정 기구는 그동안 대학인들의 자율적 협의 기구이며 현행 법률상 유일한 대학 평가 기구인 韓國大學教育協議會의 기구 확충과 기능 강화를 통하여 대학의 특성을 살려 전문적이고 자율적인 자체 노력으로 발전되어야 한다.

둘째로 정부는 대학의 선진화를 도모하기 위한 필요한 재정 지원을 위해 향후 10년간의 '대학교육 발전 지원 계획'을 수립하여 강력하게

추진하여야 할 것을 제언한다.

셋째로 대학은 정부의 지원만을 기대할 것이 아니라 대학의 질적 향상을 위한 다원적인 재원 마련을 위하여 자구적인 노력을 하고 실현 가능한 발전 계획을 수립·실천하여야 할 것이다.

넷째로 대학평가인정제의 방안을 제도화하기 위한 연구 과정에서 대학인들의 참여뿐만 아니라 사회인들의 참여를 통하여 한국적인 평가인정제로 토착화될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. \*