

대학평가와 평가 주체

맹 광 호

가톨릭대 의과대학 학장



1. 대학평가인정제 4년의 성과

한 국대학교육협의회가 주관하는 대학 종합평가가 자체평가에서 평가인정제로 바뀐 지 올해로 4년째가 된다. 1994년 서울대를 포함한 7개 대학이 첫번째로 평가인정을 받은 이후 1995년에 23개 대학, 1996년에 11개 대학이 평가인정을 받았고, 1997년에는 29개 대학이 현재 대학별 자체평가 연구를 수행중이다. 따라서 금년 말까지는 개방대학과 교육대학을 제외한 전국 134개 4년제 대학 가운데 총 70개 대학이 평가를 마치게 됨으로써, 앞으로 3년 후까지로 되어 있는 첫번째 7년 주기 평가가 거의 계획대로 추진될 전망이다.

대교협의 1차 대학종합평가 인정사업이

이제 약 절반을 마친 상태에서 지난 4년간의 평가 결과를 회상해 볼 때, 이 일이 대학들에 미친 영향이 실로 엄청나다는 것을 알 수 있다. 평가대상 영역별 변화를 하나 하나 거론하지 않더라도 우선 대학평가는 우리나라 대학교육 여건을 크게 개선하는데 기여했다. 정확한 조사가 된 것은 아니지만, 그 동안 평가를 받은 대학들이 평가에 대비해서 직·간접으로 투자한 액수가 많게는 수백 억에서 적게는 수십 억에 이르고 있으며, 전국적으로 매년 약 2,000명 정도의 교수가 새로 채용된 것으로 알려지고 있다. 이 일을 계기로 신입생 선발과정이 다양해지고 관행적인 교육과정이 개선된 것은 물론 연구나 사회봉사 활동이 크게 확대되는 등 대학 전반의 기능이 활성화된 것은 두말할 나위도 없는 일이다.

대학종합평가에 의한 이같은 대학 전반의 운영과 대학 기능의 선진화가 갖는 또 하나의 중대한 의미는 이 일이 최근 전국적으로 확산되고 있는 국가 차원의 세계화 노력에도 너무나 자연스럽게 부합하고 있다는 점이다. 21세기 선진 한국에 대한 꿈을 실현하기 위한 우리나라의 세계화가 21세기의 주역이 될 유능한 세계인 양성을 통해서만 가능하다고 볼 때, 대학이 경쟁력을 가질 수 있도록 자극해 준 대학종합평가의 공은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 물론 대학종합평가가 아직은 평가내용이나 평가과정에서 개선되어야 할 부분이 없지 않고, 또 일부 대학들은 현행 평가제도의 제한점을 이용하여 점수따기식 걸치장과 내용 꾸미기에 급급했던 점도 있기는 했지만, 전반적으로는 역시 그 동안의 대학종합평가 우리나라 대학교육 수준을 한 단계 더 높여 놓은 것에 대해서는 부정할 수가 없다.

그럼에도 불구하고 대교협이 대학평가 공적이 최근 일부 언론이나 정부의 별도 평가 사업 때문에 희석되거나 과소 평가되고 있으며, 따라서 모처럼 수준높은 대학평가 사업으로 정착해가는 대교협의 대학평가 사업에 혼선을 초래하고 있는 것 같아 안타까운 생각을 금할 수가 없다. 이 글에서는 다소 새삼스럽긴 하지만, 다시 한번 대학평가의 주체가 누가 되어야 하느냐 하는 문제와 함께 지난 몇 년 사이 정부가 주도했던 국책 대학 선정이나 교육개혁 우수대학 선정, 그리고 국제전문인력 양성 대학 특별지원 사업 등 별도의 대학평가 성격의 사업들이 갖는 문제점을 제시하고, 현행 대교협의 대학종합평가인정제가 좀 더 발전적인 제도로 정착하기 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

2. 대학평가의 목적과 평가 주체의 문제

모든 평가의 궁극적 목적은 그것을 통해 평가대상으로 하여금 스스로 새로운 발전을 모색하게 하는 데 있다. 따라서 평가는 본질적으로 피평가자 자신에 의한 능동적이고 자발적인 행위라고 할 수 있다. 형식상 피평가자가 외부로부터 평가를 받게 되는 일이 있긴 해도 그것은 어디까지나 피평가자 스스로 자신의 발전을 위해 객관적인 평가를 위탁해서 이루어지는 것일 뿐이다. 이 점에서 평가는 분명히 감사와 다르며, 감사 내지 간섭의 성격을 띤 유사 평가와도 크게 다르다.

이같은 이치는 대학평가에서도 마찬가지다. 대학 스스로 세운 교육목표가 건학이념이나 시대 요구에 적절한 것인지, 교육목표를 달성하기 위한 제반 교육이나 사회봉사 기능이 적절한지, 그리고 이런 목표지향 활동을 원활히 수행할 수 있도록 모든 여건이 잘 갖추어져 있는지를 주기적으로 점검하여 그때그때 좀더 발전적인 목표를 세워 나가야 하는 것이다. 이 경우, 원칙적으로 대학평가 결과는 그것이 대외적으로 알려질 이 유도 없고, 따라서 대학평가 그 자체는 본래 사회적인 관심사가 되지도 않는다. 나라에 따라서 종종 이러한 대학 자체평가를 대학간 협의체가 맡아서 일률적으로 수행하는 경우가 있는데, 이 때의 대학평가는 부실한 대학 운영을 막기 위한 상호 통제의 기능이 중요한 목적으로 추가되는 것으로 볼 수 있다.

1982년에 전국 4년제 대학 총·학장들의

모임인 한국대학교육협의회가 결성되고, 곧 이어 5년 주기로 실시된 두 차례의 대학 기관평가가 바로 대학의 자율평가였다. 대교협이 이를 주관해서 실시한 일은, 말하자면 대학들로 하여금 자율적 평가능력을 가질 수 있도록 한 훈련 성격의 공적으로 크게 평가할 수 있을 것이다.

이러한 대학평가가 사회적인 관심사가 되고, 그 평가 결과가 사회에 알려지게 되는 것은 대학평가 본래의 성격에 다른 몇 가지 목적이 필요에 따라 첨가되는 까닭이다. 즉, 대학 스스로 평가한 내용을 사회에 공개해서 사회적 인정을 받아냄으로써 대학 발전에 대한 사회적 관심과 지지를 얻어내자는 목적으로 시행되는 평가인정제가 그 하나이고, 다른 하나는 대학 재정을 거의 전적으로 지원하는 국가나 지방자치단체가 대학 운영의 효율성 향상을 위해 대학 학사와 운영 전반의 내용을 평가하는 경우에 그 결과가 공개되는 일이 그것이다.

그러나 가끔 일부 언론에서 단 몇 가지 평가항목을 가지고 대학을 평가해서 순위까지 정해 발표하는 일이 있는데, 이것은 자칫 대학평가의 참뜻이 잘못 이해되도록 하는 위험한 것이다.

대학평가는 그 주체가 누구이든 궁극적으로 해당 대학들의 발전을 위한 것이어야 하고, 평가 결과도 대학의 구체적 발전을 위한 자료로만 활용하는 것이 원칙이다. 만일 정부가 대학에 대한 재정적 지원을 어떤 이유든지 차등화하고자 한다면 평가 결과 가운데 필요한 내용을 활용하면 될 것이고, 언론이 언론적 목적을 위해 대학의 순위를 정하고 싶은 경우에도 철저히 검증된 자료를 바탕으로 해야 하는 바, 이 때는 반드시 대학의 특성을 고려하는 범위에서 순위를

정해야 한다.

지향하는 교육이념과 목표가 다르기 때문에 각기 특성화해 나가야 할 방향이 다른 대학들을 단 몇 가지 외형적 가치기준에 의해서 일률적으로 순위를 정한다는 것은 여간 위험한 일이 아니다.

어떤 목적의 평가든 대학평가가 대학이나 대학간 협의체에 의해 이루어져야 하는 또 다른 중요한 이유는 평가작업이 갖는 고도의 전문성 때문이다. 평가항목과 각 항목별 기준의 개발, 그리고 평가영역이나 항목의 중요도에 따른 가중치의 결정 등 고도의 학술적·기술적 능력은 물론, 1년 이상 소요되는 평가의 전 과정에 대한 관리까지 이 일을 위한 조직과 운영 절차가 결코 만만한 것이 아니기 때문이다. 여기서 현재 우리나라에서 진행되고 있는 대학종합평가인정제의 진행 절차를 살펴보자.

첫 단계는 평가신청과 대상 대학을 선정하는 과정이다. 즉, 평가실시 전년 9월쯤 대교협이 대학평가인정위원회의 평가실시 계획을 통보하면, 각 대학은 형편에 따라 평가 여부를 결정하여 대교협에 신청하게 되고, 이렇게 신청을 받은 대학평가인정위원회는 신청 대학들의 공·사립 여부나 지역 및 기타 여러 가지를 고려하여 심사대상 대학을 선정, 대교협을 통해 해당 대학에 통보하게 되는 것이다.

두번째 단계는 대학별 자체평가 연구의 수행이다. 즉, 평가 대상으로 선정된 대학이 대교협에서 마련해 준 평가편람에 따라 평가년도 7월까지 적어도 9개월 정도 자체평가를 실시하는 과정으로, 이 기간 동안 각 대학이 이 일을 위해 투입하는 인력과 예산이 결코 적지 않은 것은 두말할 나위도 없다.

이렇게 해서 만들어진 자체평가 보고서는 평가년도 9월까지 인쇄본으로 대교협에 제출되며, 다음 단계로 대교협은 약 30여 명의 대학교수들을 종합평가 위원으로 위촉하여 영역별로 자체평가 연구보고서를 평가하고, 11월중에는 2~4일간에 걸쳐 현지 대학 방문을 통해 서면평가 내용을 확인하는 과정을 거치게 된다.

이러한 긴 과정을 거쳐 평가가 완료되면 대교협은 각 평가위원들이 평가한 내용을 정리해서 최종적으로 대학평가인정위원회에 보고하게 되고, 인정위원회는 대개 다음해 2월쯤 이를 심의해서 각 대학별로 인정 여부를 판정하게 되는 것이다. 이처럼 장시간에 걸친 대학평가 과정과 여기에 관여하는 전문인력의 규모는 대학평가가 결코 정부나 일부 언론사에 의해 일시적으로 이루어질 수 있는 일이 아니라는 사실을 단적으로 말해주는 것이다.

대학평가가 정부로부터 독립된 대학간 협의체 또는 정부 지원을 받는 별도의 전문평가기구에 의해 이루어지는 것은 외국의 경우도 마찬가지다. 비정부 자율단체인 고등교육평가인정기구협회(Commission on Recognition of Postsecondary Accreditation)에 의해 10년 주기로 실시되는 미국의 대학평가인정제도, 교육성 산하에 별도로 설치된 국립평가원(Comite National d'Evaluation)에 의해 전국 72개 종합대학교를 평가하는 프랑스의 대학평가, 준정부 전문평가기관인 국립학술학위위원회(Council for National Academic Awards)에 의한 영국의 학위과정평가, 그리고 재단법인체인 대학기준협회에 의한 일본의 회원 대학평가 등이 그 좋은 예다.

3. 정부의 대학평가와 재정지원 사업

'작은 정부'를 미덕으로 삼는 대부분의 선진 민주주의 국가에서의 대학교육에 대한 정부 관련 부서의 관심은 주로 대학의 자율적인 발전을 지원하는 일이다. 이런 나라들에서 정부가 대학교육에 간섭을 하거나 규제성의 교육정책을 강요하는 일은 상상조차 할 수 없는 것이다. 그래서 그런지, 앞서 언급한 바와 같이, 정부가 직접 대학을 평가하거나 감사하는 일도 찾아볼 수가 없다.

대학 재정의 전부를 국가가 지원하는 나라들의 경우, 효율적인 교육재정 운용을 위해 정부가 대학교육 상태를 파악하는 일이 있기는 하지만, 이 경우조차 별도의 평가기구를 통해서 파악할 뿐 정부 스스로 대학을 평가하거나 감사하지는 않는다. 우리의 경우는 얼마 전까지만 해도 대학에 대한 정부의 간섭이나 규제가 여간 심한 것이 아니었다. 의도야 어디에 있었건 간에 이 일은 결국 대학의 자율성과 독창성을 키우는 데 큰 저해 요인이 되었고, 그만큼 우리나라 대학 발전에 도움을 주지 못했다는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 다행히 최근 들어 정부의 간섭이나 규제가 크게 감소되고 있고, 이미 많은 부분에 대해 대학에 자율권을 부여하고 있어서 대학들간에 선의의 경쟁과 특성화 교육이 가능해지고 있는 것은 고무적인 현상이다.

이러한 바람직한 추세에 반해서, 그러나, 최근 정부는 정부 주도의 대학평가 의지를 계속 표명하고 있는가 하면, 실제로 몇몇 대학 평가성 사업을 추진함으로써 이미

1982년 이후 전국 대학들의 협의기구인 대교협을 통해 그 가능성을 축적해 오고 있는 대학의 자율적 평가기능을 약화시키고 있는 감이 있어서 우려를 금할 수 없다.

1995년 5월에 발표한 1차 교육개혁안에서 정부는 별도의 교육평가원을 만들어 대학평가를 주도하겠다는 의사를 밝힌 적이 있다. 이 일은 곧장 대학들의 거센 반대에 부딪혀 무산되긴 했지만, 결국 정부는 전체 대학에 대한 일반 재정지원을 대학평가와 연계해서 차등 지원하겠다는 방침을 세우고 이미 국책대학 지원과 교육개혁 추진 우수대학 지원, 그리고 국제 전문인력 양성을 위한 일부 대학 지원사업을 시행한 바 있고, 금년에는 다시 사범대학 평가를 별도로 준비하는 등 실제적인 대학평가에 나서고 있는 것이다.

교육부로서는 이런 특수지원 사업을 과학기술처에서 실시하고 있는 대학별 우수 과학 및 공학연구소 등에 대한 지원과 같은 특수목적 지원 사업으로 생각하고 있는 모양이지만, 이런 지원 사업에 응하는 대학의 입장에서 보면 이는 전혀 성격이 다르다. 즉, 공학이나 과학연구소는 어디까지나 대학내 특정분야 연구기능과 관련된 것이어서 평가 자체가 제한적이고 특성이 있는 일이지만, 교육부에서 실시하는 사업들은 사실상 대학 전반에 관한 내용을 평가하는 것이어서 대교협의 대학종합평가와 내용상 별로 다를 것이 없는 것이다. 사전 규제를 최소화하고 대학 현장의 자율과 자치, 그리고 창의적 역량을 최대화하되 사후 평가를 통해 재정 지원을 차등화하겠다는 정부의 의지나, 이를 위해 그동안 평등주의적 획일적 방식에 의해 대학 재정을 지원하던 것을 장차 대학의 경쟁적 개혁 노력 정도에 따라

차등 지원하는 정책을 펴겠다는 것에 대해서는 그런대로 납득이 안 가는 것은 아니다. 그러나 문제는 이 일을 위한 대학평가를 교육부가 직접 주관하고 있다는 점이다. 어떤 목적으로든지 대학평가를 정부가 하는 것은 원리적으로는 물론 평가작업이 갖는 전문성 때문에도 옳은 일이 아니라는 것을 이미 앞에서도 지적을 했지만, 그 동안 교육부가 시행한 우수 국책대학 선정이나 교육개혁 실천 우수대학 선정, 그리고 국제 전문인력 양성 특성화 대학원 선정 사업에서 나타난 실제적인 문제들을 보면 이같은 사실이 더욱 분명해진다.

우선, 이들 사업을 주관하는 교육부 내의 부서가 제각기 다르다는 점에 문제를 제기하지 않을 수 없다. 교육개혁 실천 우수대학 선정을 위한 평가는 대학행정지원과, 국제 전문인력 양성 특성화 대학 지원 사업은 대학재정과, 그리고 사범대학 평가는 교원양성과가 주관하고 있는 바, 아무리 사업의 성격이 서로 다르다고는 해도 저렇듯 무거운 일들이 제각기 과 수준에서 이루어질 수 있는 것인지 우선 궁금하다. 이런 일은 사업의 연속성이나 안정성에 대한 신뢰감과도 무관하지가 않다.

둘째, 사업 개시를 공표하고 대상 대학을 선정하기까지의 기간이 불과 두 달 정도밖에 되지 않는 등 졸속 시행이 되고 있다는 점이다. 대부분 대학이 실제 자료를 모아 신청서를 작성하는 시간은 한 달도 되지 않으며, 결국 1994년이나 '95년에 대교협의 대학종합평가를 받기 위해 미리 작업을 해 두었던 일부 대학들 말고는 거의 대부분 대학이 충실한 신청서를 만들 수가 없었고, 이로 인해 아예 신청을 포기할 수밖에 없었던 예도 적지 않았던 것이다.

셋째, 평가의 전문성, 특히 객관성과 공정성에 문제가 있다. 갑자기 위촉받은 10여명의 평가위원 교수들에 의해 단시간 내에 평가를 마쳐야 했던 저들 사업평가의 경우, 평가항목이나 기준 선정이 결코 쉽지 않았을 것이고, 결국 평가 발표가 난 다음에는 예외 없이 그 결과에 대해 대학들로부터 반발과 잡음이 일 수밖에 없었던 것이다.

물론 교육부로서는 재정 지원을 위한 평가 사업이 대교협의 평가인정제와 성격이 다르며, 대학 선진화와 세계화를 위해 단지 기왕의 교육부 대학 지원 활동 형태를 바꾸었을 뿐이라고 할지 모르나, 이 경우에도 평가 업무는 대교협에 의뢰했거나 아니면 지원 방식을 달리 했어야 한다.

사실 교육개혁이나 국제 전문인력 양성을 위한 교육은 일부 대학에서만 이루어져서는 될 일이 아니다. 대학교육의 세계화 이론 가운데는 경쟁력 있는 대학만이 살아 남을 수밖에 없다는 소위 정치 이데올로기적 이론도 없는 것은 아니지만, 진정한 세계화 교육은 모든 대학들이 전반적 교육 수준을 향상시킴으로써 유능한 세계인을 양성하는 것을 통해서 이룩하도록 하는 이론이 더 대중적이고 설득력이 있기 때문이다. 따라서 일부 대학의 교육개혁이나 세계화 교육을 지원하는 방법보다 적어도 일정 수준에 이른 모든 대학에 대해 그들이 추구하는 교육 개혁과 세계화 교육을 좀 더 충실히 하도록 고르게 지원하는 방법이 더 좋을 수도 있는 것이다.

요컨대, 평가 결과를 누가 어떤 방법으로 활용하든지 간에 대학을 대상으로 한 평가는 반드시 일원화되어야 한다. 그리고 이 경우 평가의 전문화를 위해서 그 평가 주체는 비정부적(non-governmental)이고 자

율적(voluntary) 기구가 되어야 한다는 것이 정설임을 다시 한번 강조해 둔다.

4. 발전적 대학평가 제도의 정착을 위한 제언

대학교육의 질적 향상과 자율성 신장을 위한 대학평가는 역시 고등교육의 메카라고 할 수 있는 미국에서 1780년대에 시작되어 벌써 200년 이상의 역사를 가진다. 처음에는 각 주정부가 주립대학들의 운영 전반에 걸친 효율성 점검을 위해 평가를 시도했으나 1847년에 시작된 미국의사협회의 의대평가, 그리고 1900년에 시작된 변호사협회의 법대평가 이후부터 미국의 대학평가는 대학 또는 그 협의체에 의한 자율평가의 성격을 띠고 발전해 온 것이다.

우리나라에서의 대학평가는 1973년 문교부가 실시한 실험대학 선정을 위한 대학평가를 그 효시로 볼 수 있다. 그러나 역시 우리나라에서의 본격적인 대학평가는 1982년 한국대학교육협회의 설립과 동시에 법정사업(대교협법 제18조)으로 시작된 대교협 주관의 학과 및 대학종합평가라고 할 수 있다. 최초 10년간의 대학 자체평가 과정을 거쳐 1992년과 1994년에 각각 학과 평가와 대학종합평가를 평가인정제로 바꿈으로써 우리나라에서의 대학평가는 이제 그 결과에 대한 사회적 인정으로까지 한 단계 높은 발전을 한 것이다.

이렇듯 발전해 온 우리나라에서의 대학평가는 그 시작 단계에서부터 정부의 적극적 관심과 지원이 뒤따랐음은 두말할 나위도 없다. 지금도 대교협의 학과 및 대학평가는 그 운영 조직상 교육부 고등교육실과 긴밀

한 연관을 맺도록 되어 있을 뿐 아니라 교육부를 통해 평가 사업비의 국고 지원을 받고 있으며, 평가 관련 최고 의결기관인 대학평가인정위원회에 교육부 차관이 당연직 위원으로 참여하는 등 대교협이 대학평가는 사실상 교육부가 파트너 관계를 유지하며 시행되고 있는 것이다.

그러나 최근 교육부는 인정 여부만을 발표하도록 되어 있는 대교협의 대학평가 결과 공표와 그 결과 활용에 한계가 있음을 지적하면서 평가 결과의 서열화, 등급화를 주장했고, 결국 대학에 대한 재정 지원이나 경쟁적 대학교육을 자극하기 위한 목적의 대학평가 활동들을 시작하고 나선 것이다. 원래 대교협의 평가도 보상적인 측면에서건 조성적인 측면에서건 그 결과를 정부나 사회단체가 대학을 지원하는 데 활용할 수 있도록 하는 것을 일부 목적으로 정하고 있기는 하다. 그러나 이 경우 이를 위한 내용 자료를 대외적으로 공표하기보다 내부적으로만 활용할 수 있도록 하고 있기 때문에 역시 실용성에는 문제가 있는 것이 사실이다. 그래서 결국 1996년부터는 교육부의 요청에 따라 대교협에서도 평가 영역별 총 점수에 근거한 우수대학을 별도로 발표하는 편법까지 사용하고 있지만, 그러나 역시 이 일은 대교협의 평가인정제 발전에 도움이 되는 일은 아니다. 7년 내지 10년 주기로 이루어지는 대교협 평가에서 평가 시점의 우수대학, 비우수대학이 과연 무슨 의미가 있겠는가?

대교협의 평가는 그것만으로도 이미 대학의 전반적 질 향상이라는 엄청난 성과를 이룩했다는 것은 지난 4년의 경험을 통해서 확인한 일이다. 물론 현행 대교협의 대학평

가 사업은 이것이 피평가자인 대학뿐만 아니라 이 일에 관심을 가진 정부나 사회 모두로부터 좀 더 신뢰와 지지를 받기 위해서 더 많은 발전과 개선이 이루어지지 않으면 안 된다. 평가내용과 기준, 특히 정성적 항목의 평가기준에 대한 꾸준한 연구 검토는 물론, 대학의 다양성과 특성화를 존중하는 평가가 되도록 해야 하는 문제, 그리고 평가 교수들의 전문성 훈련 문제 등 시급히 해결해야 할 과제들이 적지 않다.

이를 위해서는 무엇보다 대교협의 평가업무가 좀 더 전문화되어야 하며, 현재 대교협 평가관리부의 규모나 업무 내용을 재평가해서 좀 더 전문적인 평가기구로 확대 개편하는 방법을 고려할 필요가 있다. 대교협의 평가능력이 전문화되고 강화될 때, 비로소 우리나라 대학평가 결과의 신뢰도나 활용도 또한 크게 높아질 것이고, 교육부가 의도하는 특수 목적의 대학평가도 그것이 반드시 필요한 일이라고 생각되는 경우 이 기구를 통해서 이루어질 수가 있을 것이다. 대학평가 기구의 다원화는 대학평가 본래의 목적 달성을 위해서는 물론, 평가의 생명이라 할 수 있는 공정성과 객관성 그리고 전문성 유지를 위해서도 결코 바람직한 일이 아니다. ■

맹광호/가톨릭대 의과대학을 졸업하고 동 대학에서 석·박사학위, 미국 하와이대에서 질병역학을 전공하고 박사학위를 받았다. 현재 가톨릭대 의과대학 교수로 재직하면서 학장을 맡고 있고, 한국질병역학회 회장으로 활동중이며, 대교협 대학평가기획위원회 위원 등을 역임했다. 주요 저서로 『예방의학과 공중보건』, 『의학문리』, 『산업보건』 등이 있고, “비율사망 지수로 본 한국인의 건강수준”외 다수의 논문을 발표했다.