



쟁  
점  
토  
론

# 대학의 국제적 위상을 높이기 위해 고등교육평가원 설립이 필요하다

김 경 회 | 교육인적자원부 인적자원정책국장

국제수준의 전문성을 토대로 한 평가를 통해 대학들의 자기혁신을 지원하고 우리나라 대학교육의 경쟁력을 강화하기 위해 고등교육 평가 기능을 전문적·체계적으로 수행하는 국가 차원의 평가전담기구의 필요성이 여러 측면에서 대두되고 있다. 민간과 정부, 대학 간의 공동협력을 통해 선진국 수준의 고등교육 질 보장 체제를 구축하여 대학의 국제경쟁력을 지속적으로 강화하고, 이를 바탕으로 대학교육 환경의 미래변동에 능동적으로 대처하는 일은 더이상 지체할 수 없는 시급한 사안이다.

고등교육평가원 신설, 필요한가

## I. 국가 위상에 비해 낮은 우리 대학의 국제적 인지도

우리나라는 현재 세계 10위권의 경제규모에 다 정보통신(IT) 분야에서 세계를 선도하는 기술 강국이다. 그러나 대학에 대한 국제적 평가는 이에 훨씬 못 미치는 초라한 성적표를 보이고 있다. 스위스 국제경영대학원(IMD) 평가에서 우리나라의 대학교육 경쟁사회 요구 부합도는 50위로 최하위권에 머물고 있다. 해외 유력지 『Newsweek』, 『The Times』 등의 평가에서도 100위권에 드는 대학을 찾기 힘든 상황이다. 물론 이들 평가들이 영미권 국가에 유리하게 되어있어 신뢰성에 의문이 제기될 수

있다. 다른 한편 우리대학의 SCI 논문게재 편수는 세계 12위이고, 서울대 등 우수대학의 일부학과는 세계 10~20위권에 든다는 평가결과가 나오기도 한다고 항변할 수도 있다. 그러나 대체적으로 우리 대학의 경쟁력은 매우 취약하고 국제화시대에 뒤떨어진 구조를 갖고 있다는 평가이다. 원인은 무엇인가? 대학구성원들이 제일 많이 지적하듯이 투자 부족을 들 수 있다. OECD 국가들은 GDP의 1.0%를 고등교육에 투자하는데 우리의 경우, 0.4%에 불과하며 교수 1인당 학생 수 등 대표적인 교육여건 지표가 매우 열악한 실정이다. 또 다른 취약점은 국제화 부문이다. 미국 아이비리그 대학들은 전체 학생의 8%, 영국은 전체 학생의

10%가 외국인인데 반해, 우리 대학은 전체 학생의 0.2%에 불과한 실정이다. 우리 교육에 만족하지 못하여 해외로 나가는 유학·연수생으로 인해 무역의 수지 적자가 작년의 경우 33억 달러에 이르고 있다. 그러나 초·중등교육에 대한 국제적인 인지도는 높은 편이어서 고등교육 부문에 분발을 촉구하고 있다. 고등교육 부문과 마찬가지로 공적 투자가 선진국에 비해 부족한 상황에서 중·고등학생의 성적은 세계 최상위권을 유지하고 있다. 만 15세 대상 PISA 평가에서 문해해결력 1위, 읽기 2위, 수학 3위, 과학 4위를, TIMMS 평가에서는 수학 2위, 과학 3위를 차지하여 세계를 놀라게 하고 있다. 이와 관련하여 OECD 맥고우 교육 국장은 한국교육은 세계적으로 자랑할 만하다고 칭찬한 바 있다.

이제는 우리 국가 위상에 걸맞은 세계적인 대학을 육성하는 데 정부뿐만 아니라 대학구성원이 다함께 분발할 때이다. 이에 교육인적자원부에서는 대학경쟁력을 높이는 데 걸림돌이 되는 낡은 시스템을 새롭게 바꾸는 데 정책의 최우선 순위를 두고 있다.

## II. 대학경쟁력 제고를 위해 전세계가 고등교육평가체제 혁신에 발 벗고 나서

현재 국제교육시장 규모는 300억 불 규모이며 250만 해외 유학생은 2025년이면 750만 명으로 증가될 것으로 예상된다. 전 세계는 우수한 해외 유학생 유치에 경쟁적으로 나서고 있다. 또한 국경을 넘나드는 새로운 유형의 고

등교육 현상이 증대됨에 따라 교육서비스의 국제 통용성이 중요 이슈로 등장하고 있다. 국가간 FTA 협상에서의 법률, 의료, 교육서비스 개방 논의는 물론 UNESCO와 OECD 등에서도 ‘국경을 넘는 고등교육 공급의 질 관리에 관한 가이드라인’<sup>1)</sup> 등을 제정하여 국가차원의 고등교육 질 관리체제 구축을 고등교육개혁의 최우선 과제로 추진하는 것도 이러한 환경변화에 기인한다.

이와 관련하여 OECD 회원국들을 비롯한 많은 선진국들이 대학평가를 담당하는 기구들을 체계화 내지 통합화하는 경향을 보이고 있다. 영국은 전국적으로 고등교육기관의 질적 수준을 평가하고 관련 정보를 제공하는 고등교육질 보장기구(QAA: The Quality Assurance Agency for Higher Education)를 재단법인 형태로 설치·운영하고 있다. 호주 정부에서는 전국 고등교육기관의 교육·연구활동 및 운영의 질을 평가하며 독립적인 이사회가 있는 비영리 기구로서 대학질보장기구(AUQA: Australian University Quality Agency)를 설치하고 있다. AUQA는 5년 주기로 자체 인증 고등교육기관(주로 대학)과 주 및 지역정부 산하 인증기구의 질을 평가한다. 일본에서는 최근 종래의 학위인정 수여기구에 대학평가 기능을 부여하여 독립행정법인 형태의 국가기구로 대학평가·학위수여원(NIAD-UE: National Institution for Academic Degrees and University Evaluation)을 설립·운영하고 있다. 미국의 경우 전국단위의 민간평가기구인 ‘고등교육평가인정위원회(CHEA)’와 연방교육부가 각각 고등교육평가를 담당할 평가기구

1) 2005년 말 개최된 유네스코 총회와 OECD 이사회를 각각 통과

를 인증, 해당 기구에서 실질적인 평가를 실시하고 있다. 이들 기구들은 평가를 통해서 각 대학의 취약점과 개선방안에 관한 자문과 컨설팅 기능을 하고, 평가결과는 학생과 기업체 등 교육 수요자들에게 필요한 정보로 제공됨은 물론 재정지원사업과 연계, 활용되고 있다. 특히 미국의 경우는 교육부에 의해 인증된 기관으로부터 받은 평가결과를 연방정부의 학생에 대한 장학금 수혜 자격의 판단 기준으로 활용되고 있다.

### Ⅲ. 이제는 기존 평가체제의 혁신을 모색해야 할 시점

현재 우리나라 고등교육의 질 관리 시스템은 대학 총·학장 협의체인 한국대학교육협의회(4년제 대학<sup>2)</sup>), 한국전문대학교육협의회(전문대학<sup>3)</sup>)를 중심으로 실시하는 자율적 평가 및 관리를 특징으로 하며, 일부 언론사와 민간평가기구에 의한 평가인증도 부분적으로 실시되고 있다. 대학교육협의회 주관 평가 등이 본격적으로 도입된 이후 국내대학의 변화상을 보면 알 수 있듯이 대학의 교육여건 개선의 계기와 선의의 경쟁을 통한 발전동기를 부여하는 등 그 기여도를 부인할 수는 없을 것이다. 그러나 최근 학회와 우수대학을 중심으로 평가를 거부하는 사태로 인해 기존 평가체제는 위기를 맞고 있다. 무엇보다 평가 자체가 국내대학 간의 비교를 위한 수준에 치우쳐 국제화시대에 뒤떨어진 낡은 시스템이라는 비판을 받고 있다. 또한 평가 기준과 방법이 있어 대학의 규모, 지역

적 특성 등이 고려되지 않은 획일적인 평가라는 점 등이 교육계 내외에서 지속적으로 제기되고, 평가과정 및 결과에 대한 사회적 공신력이 실추되어 있는 실정이다.

### Ⅳ. 국가 차원의 고등교육 평가전담 기구의 설립이 필요

이와 같은 상황에서 국제수준의 전문성을 토대로 한 평가를 통해 대학들의 자기혁신을 지원하고 우리나라 대학교육의 경쟁력을 강화하기 위해 고등교육 평가 기능을 전문적·체계적으로 수행하는 국가 차원의 평가전담기구의 필요성이 여러 측면에서 대두되고 있다.

먼저, WTO, FTA 등 국가 간의 자유교류협정이 확대되는 추세에 따라 향후 국가 간에 고등교육 서비스의 공급도 확대될 것이 예상되므로 국제적으로 인정받는 대학평가 기능을 수행하면서 국외 평가기구와의 연계체제를 확립하는 데 주도적인 역할을 담당할 국가 차원의 평가전담기구 설립의 필요성이 강하게 제기된다. 참고로 볼로냐 선언에서는 유럽 역내의 고등교육 이수 상호인정을 위해 고등교육의 질 보장 강화를 위한 제도적 장치의 필요성을 강조한 바 있다.

둘째, 전문적 권위를 바탕으로 한 고등교육 평가전담기구의 설립을 기점으로 대학평가 기능을 보다 체계화하고, 정보 제공 및 컨설팅 기능을 획기적으로 강화함으로써 각 대학들이 자율적으로 현 위치를 파악하여 교육 및 학술연구 수준을 향상시킬 수 있는 대학발전계획 및

2) 한국대학교육협의회에서 5~7년 주기로 기관 및 학문분야 평가 실시

3) 한국전문대학교육협의회에서 5년 주기의 학과평가 실시

전략을 수립할 수 있도록 적극 지원할 필요가 있다. 이를 통해 생성된 다양한 평가정보와 결과는 정부의 행·재정지원과 유기적으로 연계되도록 함으로써 대학의 자율적 혁신 노력을 실질적으로 지원해야 한다. 또한 각 대학들로 하여금 평가결과에 기초하여 지속적으로 취약한 부분을 점검하고 개선하도록 유도함으로써 대학의 질적 수준을 높이는 데 역점을 두어야 할 것이다.

국제 무대로 눈을 돌려 고등교육 평가전담기구는 해외 우수기관과의 협력을 바탕으로 국제 수준의 평가를 실시하여 국내 대학 간의 우열이 아닌 국제 무대에서의 우리나라 고등교육의 위상을 확인하고, 국제적으로 탁월한 평가 사례의 신속한 제공 등을 통해 국내 대학으로 하여금 국제적 수준을 고려한 장기계획의 수립을 유도하며, 고등교육 전반의 변화와 발전을 자극하는 계기를 제공하는 데 주도적 역할을 하게 될 것이다.

셋째, 고등교육 평가전담기구를 통해 평가 관련 총괄·조정 기능을 강화함으로써 평가의 효율성을 높이고 민간 평가전문기구와 긴밀히 협력해야 할 필요가 있다. 이를 통해 민간평가기구, 한국대학교육협의회, 정부 등 분산된 여러 기관에서 적절한 역할 분담 없이 중복적으로 실시함에 따라 발생하는 비효율성을 획기적으로 해소할 수 있을 것이다. 한편, 사이버대학, 대학원대학, 전문대학원 등 종전 평가체제 내에서 사각지대에 놓여 있던 다양한 고등교육 기관들에 대해 각각의 특성을 반영한 체계적인 질 관리가 시행됨으로써 고등교육 평가시스템 전반의 정합성과 완성도를 높일 수 있을 것이다. 이와 더불어 객관적이고 공신력 있는 평가체계(기준, 방법, 절차 포함)를 개발·활용함으로써 평가에 따른 대학의 부담을 최소화하면

서도 궁극적으로 평가 자체의 신뢰성과 질적 수준을 제고할 수 있을 것이다.

넷째, 국가 차원의 전문적인 평가전담기구를 설립하여 객관적이고 공신력 있는 평가를 수행하면서 그 결과를 일반에 공개한다면 여러 가지 효과를 기대할 수 있다. 무엇보다 정부에서 추진 중인 대학정보공시제와 연계하여 고등교육기관의 여건과 함께 교육 및 연구 활동의 질적 수준에 대해 신뢰성 있는 정보를 제공함으로써 공공성을 높이는 데 기여할 것이다. 대학들에게는 학교운영의 투명성과 공공성은 물론 대학교육의 효과성을 높일도록 유도하게 될 것이며, 학생 및 학부모들에게는 대학(학과) 선택 시 제공되는 교육의 질에 관한 객관적인 정보를 바탕으로 합리적 의사결정을 할 수 있도록 지원하게 된다. 그리고 정부, 기업 등에게는 대학을 통하여 양성된 인적자원과 고등교육 수준의 질을 판단할 수 있는 준거를 제시함으로써 인재의 채용, 지원의 차별화, 합리적인 정책수립 등에 유용한 정보를 제공하게 될 것이다.

끝으로, 고등교육 평가전담기구를 통해 대학평가를 정부의 대학재정지원사업과 유기적으로 연계할 필요가 있다. 재정지원사업의 선정과정에서부터 성과관리에 이르기까지 보다 전문성을 갖춘 독립적인 평가전담기구에서 일관성 있게 수행함으로써 사업의 투명성과 객관성을 높일 수 있다. 우리나라 대학의 양적 확대에 비해 대학교육의 질적 수준이 담보되지 못하는 것은 공공재원의 고등교육에 대한 투자가 충분치 못하기 때문이라고 지적하는 이가 많다. 향후에도 뚜렷한 투자증대 의지가 보이지 않는 것은 미래 국가경쟁력에도 먹구름을 드리우는 것이 사실이다. 이에 국제수준의 전문성을 갖춘 고등교육 평가기구에서 공

신력 있는 평가를 실시함으로써 관계기관과 일반국민에게 대학교육의 성과 및 질적 수준을 보장함과 동시에 고등교육재정의 효율적 배분 가능성을 증명해 보임으로써 고등교육 재정투자의 지속적인 확대를 견인할 수 있는 원동력으로 작용할 수 있을 것이다.

## V. 정부는 국제수준의 평가 전문성 담보에 모든 힘을 기울일 것

평가에서 예상되는 부작용으로는 일정한 평가의 틀로 인해 대학의 다양성 추구 노력을 억제할 가능성이 있다. 또한 자율성과 다양성을 생명으로 하는 대학을 대학평가라는 수단을 통하여 규제하는 것에 대한 대학사회의 반대가 있는 것도 사실이다. 이에 정부는 대학의 특성화된 발전을 지원하고, 대학의 규모와 지역소재 등에 따른 차별성을 충분히 반영하고, 학습결과를 중시하는 질적 평가체제로의 개선을 기본 방향으로 설정하여 교육 수요자에 대한 대학선택권, 대학에 대한 알 권리 보장을 위한 제도적 기반을 마련하고 있다. 따라서 국가 차원에서의 대학평가 전담기구로 '한국고등교육평가원(가칭)'을 설립하고 민간 차원의 자율평가체제 구축을 골자로 하는 '고등교육평가에 관한 법률안'을 국회에 상정하여 논의 중이다. 물론, 고등교육평가원 설립이 우리나라 대학 경쟁력 제고의 만병통치약은 아닐 것이다. 또한, 대학사회에서 제기되는 정부통제 강화 우려를 불식해야 하는 과제도 안고 있다. 이러한 문제 해결의 핵심은 고등교육평가원 운영의 독립성 확보와 국제수준의 전문성 제고에 역점을 두어 대학의 자율성 침해 요소를 최소화하는 데 있다고 확신한다.

우선 평가는 대학의 신청주의에 의해 시행될

것이다. 대학평가 참여여부를 대학 스스로 결정토록 하되, 평가결과를 정부의 행·재정 지원 시에 활용토록 하여 대학의 자발적 참여를 유도할 계획이다. 고등교육평가원의 최고 의사결정기구인 이사회는 대학, 학술단체, 경제단체 등 각계의 대표성 있는 인사로 구성하도록 법률안에 명시하여 국가와 대학으로부터 자율성을 철저히 보장할 것이다.

또한 평가원 내에 설치될 평가에 대한 전문심의기구인 대학평가위원회에는 국내외 최고 수준의 평가 전문가와 산업체 등의 교육 수요자가 참여하여 평가 전문성을 높이고자 한다. 고등교육평가원은 향후 OECD, World Bank, 미국 RAND 연구소 등 해외 우수기관과의 협력을 통해 조기에 국제적으로 공신력 높은 고등교육 질 관리 기구로 거듭남과 동시에, 이를 통해 구축된 위상과 전문적 권위를 토대로 공학교육인증원 등 민간 전문평가기관의 국제기구에의 가입도 적극 지원토록 할 것이다.

## VI. 한국의 대학, 이제는 세계 대학과 경쟁할 때

고등교육평가원과 관련하여 정부의 역할은 설립과 운영 지원에 국한하되, 고등교육평가원을 중심으로 국가와 대학으로부터 독립된 국제수준의 전문적 평가체제를 갖추어 사회적 공신력이 담보된 평가를 정착시켜 나갈 것이다. 이는 대학의 자율성과 다양성을 최대한 보장하면서 동시에 국제적 기준에 기초한 대학의 특성화된 발전을 지원하는 것에 평가원의 역량을 집중하려는 정부의 일관된 정책의지를 강조하는 것이다.

향후 추진하게 될 대학평가의 혁신과 고등교

육평가원의 성공적인 정착에는 일정한 시간과 노력이 필요할 것이며, 관련 기관의 협력과 협조가 필수적으로 요구될 것이다. 지식기반사회, 국제개방시대에서 국내용에 머무는 평가와 대학 등의 평가에 대한 미온적, 소극적인 자세는 오히려 대학자체의 발전을 더디게 함은 물론이고, 국가경쟁력 자체에도 악영향을 미치게 될 것이다. 더 나아가 학생들이 받은 학위나 자격을 국제 무대에서 무용지물로 만드는 과오를 범하게 될 것임은 명약관화한 일이다.

이제 대학사회는 우리 경제·사회의 요구에 좀 더 귀 기울이는 성숙한 모습 위에 국제 무대에서 전 세계의 우수대학들과 치열하게 경쟁을 해 나가야 할 시점이다. 아울러 정부는 학생, 학부모, 산업체 등 교육 수요자들에 대한 대학 선택 정보의 충실한 제공과 대학 간 선의의 경쟁체제와 발전노력을 평가하여 공개하는 것을 국가의 의무로 인식하여 일관되게 추진할 것이다. 이에 민간과 정부, 대학 간의 공동협력을 통해 선진국 수준의 고등교육 질

보장 체제를 구축하여 대학의 국제경쟁력을 지속적으로 강화하고, 이를 바탕으로 대학교육 환경의 미래변화에 능동적으로 대처하는 일은 더이상 지체할 수 없는 시급한 사안이다. 따라서 국회에서의 발전적인 논의를 통해 관련 법률안의 조속한 통과와 제도적 기반 마련을 위한 후속 조치가 하루빨리 진행될 수 있기를 기원해 본다. **김경희**

#### 김경희

서울대학교 사회교육학과를 졸업하고, 경북대학교 경영대학원에서 회계학으로 석사학위를, 미국 아이오와대학교에서 고등교육행정 박사학위를 취득하였다. 제20회 행정고시에 합격하여 교육부 행정사무관 및 서기관, 청와대 민정비서실 행정관, 충남교육청 부교육감 사무국장 등을 역임하였으며, 현재 고려대학교 초빙교수, 한국정책학회 회장, 교육인적자원부 인적자원정책국장으로 활동 중이다. 주요 저서로 『한국의 평생직업교육』이 있다.