

영국 대학평가제도의 시사점 : QAA의 기관평가를 중심으로

서동석 | 한국대학교육협의회 선임연구원

I. 들어가며

흔히 우리가 대학의 역사를 이야기할 때 파리대학, 볼로냐대학과 함께 언급하지 않을 수 없는 대학이 영국의 옥스퍼드대학과 케임브리지대학이다. 이미 12세기부터 시작된 영국의 대학교육은 장구한 역사를 지니고 있을 뿐만 아니라 그 수준에 있어서도 세계적인 명성을 유지하고 있다.

영국은 지난 50년 동안 44명의 노벨상 수상자를 배출하였으며, 세계인구의 1% 인구로 세계 과학저널의 8% 비율을 점하고 있을 뿐만 아니라 인용빈도 13%를 점하고 있다. 즉, 영국 고등교육기관의 연구능력은 미국을 제외하고는 세계에서 가장 높은 수준을 보여주고 있다.

또한 영국은 이른바 신자유주의적 교육개혁을 가장 먼저 시도하고 확대해온 국가로서, 경쟁과 선택, 평가와 책무성을 강조하는 우리나라의 대학정책은 상당 부분 영국과 유사하다고 평가되고 있기도 하다.

이에 이 글에서는 1990년대 이후 새롭게 자리 잡고 있는 영국의 대학평가제도에 대해 QAA의 기관평가를 중심으로 특징과 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 영국 대학평가의 변천

영국의 대학평가는 재정지원을 위한 평가와 대학사회 자체의 질 관리 평가가 통합되는 형태로 발전해 왔다.

먼저 대학 재정의 상당부분을 보조금으로 운영하는 영국에서의 대학평가는 대학에 대한 재정지원과 연관되어 왔다. 즉, 정부와는 독립된 별도 조직인 고등교육재정지원 기구에서 대학에 대한 재정배분을 하는 과정에서 자연스럽게 고등교육의 질을 점검하지 않을 수 없었던 것이다.

하지만 1980년대 이후, 대학재정 지원 방식의 개혁, 그리고 학생 수 증가에 따른 교육의 질 확보라는 문제가 대두되면서 대학평가 문제가 본격적으로 논의되기 시작하였다.

1986년 당시의 대학재정지원기관인 대학보조금위원회(UGC)에서 본격적으로 평가를 실시하기 시작하였으며, 몇 년 뒤 대학총장장협의회(CVCP)에서도 자체적인 교육의 질 확보를 위해 대학평가팀(Academic Audit Unit)을 만들어 평가를 실시하였다. 하지만 이 두 기관이 서로 중복되거나 중복되는 평가를 진행하면서 대학사회에서 각종 평가에 대한 피로도가 증가하였고, 고등교육의 질 관리 체계를 전반적으로 개편해야 한다는 요구가 점점 높아졌다.

이에 1997년도에 고등교육재정기구(HEFC)의 평가기능과 대학사회의 자체적인 질 관리를 위한 평가기구(HEQC)를 통합하여 QAA(Quality Assurance Agency

for Higher Education)을 설립하게 되었다. 이에 따라 QAA는 고등교육재정기구(HEFC)와 맺은 계약에 따라 대학을 평가하고, 대학들은 고등교육재정기구로부터 재정 지원을 받기 위한 조건으로 QAA에 가입하여 평가를 받게 된 것이다.

Ⅲ. 평가기구의 개요

QAA는 대학평가를 포함하여 영국 고등교육의 통합된 질 관리를 담당하고 있는 독립된 기관으로, 회원 대학에서 납부하는 회비와 고등교육재정기구와 계약을 통해 지원받는 자금을 주요 재원으로 하고 있다.

QAA의 최고의사결정기구는 총 14명의 이사로 구성된 이사회로서, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 지역별로 고등교육기관의 총학장 협의체에서 지명한 4명, 각 지역별로 조직된 고등교육재정기구가 지명한 4명, 경제·산업 기타 전문 분야의 풍부한 경험을 가진 인사로서 이사회가 지명하는 6명으로 구성된다.

QAA는 고등교육 자격(학위 등)의 기준에 대한 국가사회의 이익을 지키고 고등교육기관이 지속적으로 질을 개선해나가도록 조장하는 것을 사명으로 한다.

이를 위해 고등교육 자격과 교육의 질을 검토하고 명료한 기준 설정을 도울 수 있는 학술표준(Academic Infrastructure)을 개발·제공하며, 이 자료들은 QAA가 기관평가(Institutional audit)를 수행하는데 중요한 참고자료가 된다.

QAA가 수행하는 질 관리 활동으로는 기관평가 이외에도, 대학이 타 교육기관과 협력서비스를 가지고 있고 그 부분이 너무 크거나 복잡하여 기관평가에 포함시킬 수 없을 때 별도로 협력서비스 평가(Collaborative provision audit)를 수행한다.

또한 대학이외에 고등교육 프로그램을 제공하는 계속교육기관(Further Education Colleges)의 경우 전공 단 위에서 학문분야 평가(Academic Review)를 받는다.

아울러 잉글랜드지역에서는 보건부(Department of Health)와 협약을 체결하여 보건 분야에 대한 학문분야 평가도 담당하고 있다.

실제 2006~2007년도에 QAA에 의해 수행된 질 관리 활동의 내용을 보면, 잉글랜드와 북아일랜드 지역의 7개 대학, 웨일즈 지역에서 4개 대학, 스코틀랜드 지역에서 5개 대학에 대한 기관평가를 수행하였고, 7개 기관에 대해 협력서비스 평가(Collaborative Provision Audit)를 수행하였으며, 15개 계속교육기관(Further Education Colleges)에 대해 학문분야평가(Academic Review)를 수행하였다.

Ⅳ. 기관평가의 절차와 내용

1. 기관평가의 절차

기관평가(Institution Audit)는 대학이 스스로를 평가하도록 조장함으로써 교육의 기준과 질을 대학 스스로 관리하면서 향상시킬 수 있는 기회를 제공하는 과정이라고 할 수 있다. QAA의 기관평가는 동료평가 방식으로 이루어지며, 이는 2002년 수립된 영국의 질 보증체제(Quality Assurance Framework: QAF)의 일부로서, 이전에 시행되던 질 보증 장치를 개선한 결과이다. 이 평가 과정의 핵심은 학생과 학생의 학습을 강조한다는 점이다.

현재는 2006년부터 2011년까지 6년 주기의 개정기관평가(Revised Institution Audit)가 새로이 진행되고 있는데, 그 이전에는 대학총학장협의회(CVCP) 산하의 고등교육질관리기구(HEQC) 주관으로 1991년부터 1997년까지 첫 번째 주기의 기관평가가 시행되었고, 1997년 QAA가 설립된 이후에는 1998년부터 2002년까지의 제2주기 평가(계속평가(Continuation Audit))와, 2002년부터 2005년 주기의 전환조정기(Transitional Arrangements) 평가가 시행된 바 있다.

새로이 시행되고 있는 기관평가의 절차를 정리하면 <

표 1. 영국 기관평가의 절차

| 시기 | 활동 내용 |
|--|--|
| 현지방문평가 28주 전 | - QAA의 정보자료실(Information Unit)은 대학에 송부할 평가대상대학별 TQI(Teaching Quality Information) 자료 요약본 및 의견서를 QAA의 평가실장(Assistant Director)에게 제공한다. |
| 현지방문평가 24주 전 (예비 모임(Preliminary Meeting)) | - 평가실장은 대학을 방문하여 대학 대표자와 학생을 만난다. - 평가실장은 평가과정을 설명하고 대학의 개요보고서(Briefing Paper) 작성 및 학생의 문서자료 제출에 대해 안내한다. - 대학은 QAA의 정보자료실에서 송부한 TQI 자료 요약본의 정확성에 대해 의견을 제시한다. |
| 현지방문평가 10주 전 | -QAA는 대학 개요보고서를 접수한다. -QAA는 (가능한 경우) 학생이 제출하는 문서자료를 접수한다. |
| 현지방문평가 5주 전 (사전방문(Briefing Visit)) | - 평가단과 평가실장은 대학에 사전방문을 한다. - 평가단은 대학의 총장, 대학의 고위 간부 및 학생 대표와 모임을 갖는다. - 평가단은 현지방문 평가의 일련의 탐구주제를 규명한다. - 평가단은 대학 대표자와 만나 현지방문평가 및 추적활동(Audit Trail) 프로그램에 대해 합의한다. - 현지방문평가 이전 또는 그 기간 동안 추가로 요구할 정보를 확인한다. |
| 현지방문평가(Audit Visit) | - 평가단은 최대 5일간 대학을 방문하여 평가한다. 평가실장은 마지막 부분에 평가단에 합류한다. - 평가단은 교직원 및 학생과 만나 평가추적 활동을 포함한 일련의 탐구주제에 대해 토론한다. |
| 현지방문평가 2주 후 | - 평가단은 평가 결과 개요를 전하는 편지 내용에 합의한 후 평가실장을 통해서 대학의 장에게 편지를 송부한다. |
| 현지방문평가 8주 후 | - QAA는 평가결과보고서 초안을 대학에 송부한다. |
| 현지방문평가 12주 후 | - 대학은 평가결과보고서 초안에 대한 의견을 제시한다. |
| 현지방문평가 20주 후 | - 평가결과보고서가 웹에 공개된다. |

자료 : QAA(2006). Handbook of Institution Audit : England and Northern Ireland, pp.33.

표 1)과 같다.

먼저 QAA에서 주관하는 기관평가에서 평가단은 보통 4명의 평가자(Auditor)와 1명의 평가 간사(Audit Secretary)로 구성되며, 대학의 규모가 클 경우 평가자가 늘어날 수 있다. 그리고 평가단 이외에도 QAA의 평가실장(Assistant Director)이 각 기관평가에 대해 평가 준비를 조정하고, 문서의 초기 분석에 관해 평가단과 협력 작업을 진행한다. 또한 평가실장은 사전방문(Briefing Visit) 기간 내내, 그리고 현지방문평가의 마지막 시기에 평가단을 수행하며, 필요한 경우 평가단에 조언을 하게 된다.

대학은 일종의 자체평가 보고서라 할 수 있는 기관개요보고서(Institutional Briefing Paper)를 제출하게 되는데, 이 개요보고서는 학사기준(Academic Standards)과 교육서비스의 질을 확보하기 위해 대학이 채택한 접근 방식을 개략적으로 설명하는 방식으로 구성된다.

아울러 대학 당국뿐만 아니라 학생대표에게도 평가단

에 문서자료를 준비해주도록 요청하게 되며, 이러한 학생의 문서제출은 자발적 선택사항이다.

평가단은 두 차례에 걸쳐 대학을 방문하게 되는데, 첫 번째는 사전방문(Briefing Visit)이라 하고, 두 번째는 현지방문평가(Audit Visit)라고 한다. 현지방문평가 5주일 전에 3일 동안 이루어지는 사전방문을 통해 평가단은 현지방문평가시의 구체적인 활동내용에 대해 협의하고 추가로 대학에 요구할 정보를 확인하게 된다.

이어 최대 5일에 걸쳐 이루어지는 현지방문평가에서 평가단은 사전방문 시 확인한 일련의 점검사항을 더 심층적으로 탐색하고, 학사의 질과 기준에 관련된 대학의 문서를 분석하고, 학생과 교직원을 면담하며, 각 평가영역(Focus)을 점검하게 된다.

2. 평가내용

QAA에서 실시하는 기관평가는 기본적으로 대학이 수

여하는 학위의 학사기준과 그러한 학사기준을 학생이 달성할 수 있도록 하기 위하여 기관이 제공하는 학습기회의 질에 대한 대학의 관리 방식을 대상으로 한다. 평가단은 다음의 6개 영역에 초점을 맞추어 평가하게 되며, 대학의 개요보고서와 평가결과보서 역시 이 6개영역을 중심으로 기술되게 된다.

① 학사기준의 관리(Institutional management of academic standards)

학사기준을 안전하게 관리하기 위한 대학의 내부 과정의 효과성에 초점을 맞춘다.

② 학습기회의 관리(Institutional management of learning opportunities)

학생이 바람직한 학사기준을 성취할 수 있도록 양질의 적절한 학습 기회가 제공되고, 이 기회를 잘 활용할 수 있도록 돕기 위한 지원이 이루어지도록 하기 위하여 내부적으로 점검하는 장치의 종합적 효과성에 초점을 맞춘다.

③ 질 향상을 위한 접근 방식(Institutional approach to quality enhancement)

기관평가에서 질 향상(Quality Enhancement)이란 학습 기회의 질을 향상시키기 위하여 기관 차원에서 계획적인(Deliberate) 단계를 밟는 과정으로 정의되고, 여기서 대학이 이런 단계를 밟는 방식에 초점을 맞춘다.

④ 협력 활동(Collaborative arrangements)

이 영역은 대학의 협력교육기관에서 제공하는 서비스와 본 대학(home)에서 제공하는 서비스 사이 학사기준과 질 관리 면에서 접근법이나 실행 방식의 차이에 초점을 맞춘다.

⑤ 대학원 연구 학생을 위한 활동(Institutional arrangements for postgraduate research students)

이 영역은 대학원 연구 학위 프로그램에 대한 기관의 제도에 초점을 맞춘다.

⑥ 공개된 정보(Published information)

이 영역은 대학의 교육 서비스와 학사기준에 대해 대

학이 공개하는 정보가 정확하고 완전하도록 하기 위하여 기관이 취하는 조치에 초점을 맞춘다.

3. 평가결과의 판정

평가를 마친 후 발간되는 평가결과보고서에는 평가결과의 판단(The Judgements), 권고와 우수 사례(Recommendations and Features of Good Practice), 의견(The Comments) 등의 내용이 제시되게 된다.

평가에 대한 판단은 확신(Confidence), 제한된 확신(Limited Confidence), 확신 없음(No Confidence)로 구분되는데, 먼저 대학이 학사기준을 건전하고 효과적으로 잘 관리하고 있고, 미래 전망도 마찬가지로 나타날 때, 그리고 대학이 학생의 학습기회의 질을 건전하고 효과적으로 잘 관리하고 있고, 미래 전망도 같게 나타날 때 평가단은 '확신' 이라는 판단을 내리게 된다.

'제한된 확신'의 경우 학사기준과 서비스 질에 대한 현재의 관리 상태 및 미래 관리에 상당한 의문을 가질 때 평가단이 내리게 되는 판단으로, 학사기준과 교육 서비스의 질을 건전하고 효과적으로 관리할 수 있는 기관의 역량이 현재 제한되어 있거나 미래에 제한될 것이라는 사실을 나타낸다.

평가단이 학사기준과 서비스의 질에 대한 현재의 관리 상태나 미래의 전망에 대해 심각한 문제점을 인식하게 되면 '확신 없음'의 판단을 내리게 되는데, 이는 학사기준을 확보하고 교육 서비스의 질을 유지할 수 있는 기관의 역량에 심각하고 근본적인 약점이 있음을 나타낸다 할 수 있다

실제로 2006~2007년도에 잉글랜드와 북아일랜드 지역 7개 대학에 대한 기관평가 결과, 5개 대학이 '확신' 판단을, 2개 대학이 '제한된 확신' 판단을 받은 바 있다.

아울러 평가결과보고서에는 기관이 앞으로 더 검토하기를 바라는 권고사항(Recommendation)과, 기관 차원에서 학사기준과 서비스의 질을 확보하기 위하여 시행하는 방식 중 우수 사례(Good Practice)를 함께 제시하게

되는데, 이중 권고사항은 다음과 같이 구분할 수 있다.

- ① 핵심 권고(Essential Recommendation) : 현재 학사기준과 서비스의 질을 위태롭게 하므로 즉각적인 수정 조치가 필요한 중요한 사항
- ② 필요 권고(Advisable Recommendation) : 학사기준과 서비스의 질을 위태롭게 할 잠재력이 있어 예방 조치나 교정 조치가 필요한 사항
- ③ 유익 권고(Desirable Recommendation) : 학습기회의 질을 향상시키거나 학사기준을 더 달성할 수 있는 잠재력을 가지고 있는 사항

V. 영국 대학평가제도의 특징

마지막으로 지금까지 살펴본 QAA의 기관평가를 중심으로 영국의 대학평가제도가 가지고 있는 특징과 시사점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 영국 대학평가제도가 갖는 특징은 정부의 간섭 없이 민간기구에서 자율적으로 이루어지고 있다는 점이다. 이는 앞서 살펴본 QAA의 이사회 구성을 통해 알 수 있다. 또한 QAA의 재정구조는 회원대학에서 납부하는 회비와, 잉글랜드와 웨일즈 지역의 고등교육재정기구와 계약을 통해 받는 평가관련 지원비를 주요 재원으로 삼고 있다. 2006~2007년도 수입구조를 살펴보면 회원대학에서 납부하는 회비가 38.5%를 차지하고 있고, 고등교육재정기구와의 계약에 의한 기금이 50.9%를 차지하고 있어, 의사결정 구조에서 뿐만 아니라 재정적인 면에서도 정부의 입김으로부터 자유로움을 알 수 있다.

둘째, QAA의 기관평가에서 요구하는 자체평가는 대학의 현재 수준 뿐만이 아니라 대학이 채택한 질 관리 과정, 방식에 대한 끊임없는 검토를 요구하고 있다. 즉, 대학이 학사기준과 질 관리의 효과성을 점검함에 있어 “① 무엇을 하려고 하는가? ② 왜 그것을 하려고 하는가? ③ 그것을 어떻게 하려고 하는가? ④ 왜 그 방법이 최선의 방법인가? ⑤ 그것이 성공적이란 것을 어떻게 알 수 있는

가? ⑥ 그것을 어떻게 개선할 수 있는가?” 하는 일련의 질문에 답을 구하는 과정이라 할 수 있다.

이는 단순히 대학의 현재 상황에 대해 강점과 약점을 찾아낸다는 차원에만 초점을 맞춘 자기평가보다는 대학이 채택한 접근 방식과 그 접근방식을 검토하기 위하여 취한 조치들이 건설적이었는지를 보여주어야 한다는 것이다.

아울러 대학이 보여주는 특수한 우수사례보다는 학습기회의 질을 높이기를 기대하고 조장하는 대학의 풍토에 의해 이러한 우수 사례가 만들어지고, 인정되고, 지원되고, 유지되는 방식에 더 관심을 두고 있다는 점이다.

셋째, 평가과정에서 학생의 평가참여를 확대하고 있다는 사실이다. QAA에서 주관하는 기관평가에서는 현지방문평가 이전에 개최는 예비모임(Preliminary Meeting)이나, 사전방문(Briefing Visit) 단계에서도 학생대표가 평가단과의 모임에 참여할 수 있도록 보장되어 있고, 또 문서자료를 제출하도록 장려하고 있다.

학생들이 제출하게 되는 문서자료는, ① 기관이 공개하는 정보가 얼마나 정확한가? ② 학생은 자신들에게 기대되는 것이 무엇인지를 알고 있는가? ③ 학습자로서 학생의 경험은 어떠한가? ④ 학생은 대학 내에서 목소리를 낼 수 있는가, 또한 기관은 그 목소리에 귀 기울이는가? 하는 문제들에 대해 유용한 정보를 얻는데 도움이 되고 있다.

이러한 평가과정에서 학생의 적극적인 참여는, 영국의 대학평가가 기본적으로 학사기준이나 학습활동의 질 등과 같이 학생에 대한 교육활동에 주안점을 두고 있다는 측면에서는 당연한 귀결이라 할 수 있지만, 현지방문평가 과정에서 대학의 구성원에 대한 인터뷰의 일환으로 학생 면담이 실시되는 다른 나라의 기관평가의 경우와 비교해 볼 때 큰 진전이라 할 수 있다.

마지막으로 평가를 준비하는 대학의 부담을 경감시키기 위해 꾸준히 노력하고 있다는 점이다. 영국에서도 이전 주기의 평가에서는 대학이 QAA의 기대 수준을 훨씬 넘어서는 수준으로 자체평가보고서와 증거자료들을 제출

해놓고서는 평가준비를 위해 대학에 요구되는 부담이 너무 크다는 불만이 있었고, 이를 개선해야 의견이 꾸준히 제기되었다. 이에 2006년도부터 새로이 시작되는 기관평가에서는 대학이 작성하는 개요보고서(Briefing Papers)의 최대 분량을 30쪽이 넘지 않도록 권장하고 있다. 아울러 나머지 보충 자료들 역시 평가를 위해 새로이 작성되는 것이 아니라 이미 현존하는 기존 문서를 최대한 활용하도록 하고 있다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 강병운, 백정해(2005). 한국, 미국, 영국의 대학평가 비교연구 - 대교협, CHEA, QAA를 중심으로. 비교교육연구 제15권 2호, PP. 1~32.
- 김안나(2004). 영국 고등교육의 재구조화의 동향과 발전전략. 비교교육연구, 제14권 2호, pp. 45~66.
- 김태리(1999). 신자유주의의 세계화 과정과 영국의 대학교육 개혁. 대학교육 제102호.
- 조석훈(2007). 영국의 고등교육 평가제도. 미간행보고서, 한국대학교육협의회
- QAA(2006). Handbook of Institution Audit : England and Northern Ireland.
(<http://www.qaa.ac.uk/reviews/institutionalAudit/default.asp>)
- QAA(2008). Annual Review : 2006~07.
(<http://www.qaa.ac.uk/aboutus/annualreports/default.asp>)

필 · 자 · 소 · 개

서동석

연세대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석사학위 취득 및 박사과정을 수료하였다. 현재 한국대학교육협의회 선임연구원으로 재직 중이다.