

특집_ 고등교육재정과 평가

대학평가의 새로운 패러다임을 찾아서...

서영인 | 한국교육개발원, 연구위원

새롭게 출범한 박근혜 정부는 개인의 꿈과 끼를 키울 수 있는 능력위주의 사회를 약속하며 이러한 사회의 주춧돌이 될 개개인의 성장을 지원하고자 다양한 교육정책 공약을 제안하였다. 희망의 새 시대를 여는 토대로써 교육은 유아부터 고등, 평생에 이르기까지 단계마다 제각기 중요한 역할을 하겠지만, 개인의 자아실현과 인재들의 사회진출 기회 보장이라는 방향에서 보면 고등교육이 가장 직접적이고 핵심적인 단계라 할 수 있다. 따라서 대학의 특성화 및 재정지원 확대와 지방대학 지원 확대 등 고등교육을 지원하는 공약에 거는 기대 역시 남다른 때이며, 무엇을 통해 새로운 대학의 모습을 그려나가야 할지 새로운 고민이 필요한 때이기도 하다.

전통적으로 대학은 학문의 전당으로서 지식을 창출하고, 인재를 양성하여 사회 발전

을 이끌어온 영향력이 지대했으므로 다른 어떤 기관보다 국가차원의 관심과 지원의 대상이 되어 왔다. 사회는 대학에 학문의 자율성을 보장함으로써 대학에 권위와 신뢰를 부여했으며, 대학은 '책무성'에 대한 증명으로 보답해왔다. 그러나 시대나 사회상이 바뀌면 그에 따라 대학에 요구하는 책무도 변해왔고, 그때마다 책무성의 검증 방식에도 다양하고 유연한 변화가 있어왔지만, 이 과정이 '대학평가'를 통해 이루어졌다는 점에는 변함이 없다. 따라서 대학평가는 그 시대가 대학에 거는 기대성과를 나타내는 지표임과 동시에 새 시대의 요구와 발전의 방향으로 대학을 유인하는 견인차 역할도 한다. 새 정부가 출범한 지금 고등교육의 야심찬 혁신에 앞서 대학평가에 대해 먼저 짚고 넘어가야 할 필요가 여기에 있다. 국가 발전을 위해 저마다의 노력

을 다하고 있는 340여개의 고등교육기관들을 새 시대의 요구와 발전 방향으로 이끌어가기 위해 대학평가도 새 단장이 필요하다.

현재 대학이 대응해야 하는 주요 평가를 보면 다음 <표 1>에 제시된 바와 같이 평가주체에 따라 크게 세 영역으로 나눌 수 있다. 첫째, 민간기관에서 고등교육기관의 기본적인 요건(minimum requirement)을 점검함으로써 질 관리를 실시하는 인증평가와 대학이 자율적인 질 관리를 위해 실시하는 자체평가가 있다. 인증평가의 시행, 평가기구의 정부 지정을 통한 질 관리, 자체평가의 의무화 등은 고등교육법 및 교육과학기술부령 등에 의거한다. 둘째, 언론사에서 대학의 상대적 위치정보를 제공하기 위해 실시하는 순위평가가 있다.

경쟁력 평가로 불리는 언론사 순위평가는 실시와 대학 참여의 자율이 보장되나, 대학의 대외적인 이미지와 고등교육 수요자를 위한 평가라는 점에서 대학에서도 관심을 놓지 못하는 평가라 할 수 있다. 셋째, 최근 대학에서 가장 이슈가 되는 정부 주관 평가로서 정부가 재정지원이나 행·재정적 제한을 위한 의사결정 기준으로 활용하는 평가가 있다. 엄밀한 의미에서 평가체제를 갖춘 것은 아니나 대학 운영에 핵심적인 평가지표를 기준으로 선정이 이루어지고 있어 평가의 범주에 포함시켜 분석한다. <표 1>에 제시된 바와 같이 교육, 연구, 산학협력 등 부문별 사업을 통해 지원 대학을 선정하고 있으며, 구조개혁의 일환으로 부실 대학을 선별하는 평가도 실시되고 있다.

표 1 주요 대학평가 현황

주체	활용	평가명	목적	주체
민간 및 대학	정부정책연계	대학기관평가인증	최소 수준의 질 관리	KCUE/KCCE
	질 관리	프로그램인증	최소 수준의 질 관리	KAAB/ABEEK/KABONE ¹⁾
	질 관리	자체평가	자체 질 관리	개별대학
언론사	정보제공	중앙일보 대학평가	국내 대학 경쟁력 정보제공	중앙일보
		조선일보-QS 아시아대학평가	아시아 대학 경쟁력 정보제공	조선-QS 공동
정부	교육	교육역량강화사업	교육역량강화	MEST/KCUE
		ACE	학부교육 강화	MEST/KCUE
	연구	WCU	연구중심 대학육성	MEST
		(2단계) BK21	학문후세대 양성	MEST NRF
	산학협력	LINC	지역대학과 산업의 공생발전	MEST/사업관리위원회
	행·재정 제한	재정지원 제한대학 평가 학자금대출 제한대학 평가 부실대학평가	구조개혁	MEST/ 대학구조개혁위원회

¹⁾ 현재까지 정부 인정(recognition)을 통해 인증(accreditation)기관으로 지정된 프로그램 평가 기관은 한국건축학교육인증원(KAAB), 한국공학교육인증원(ABEEK), 한국간호교육평가원(KABONE)임.

이상에서 소개한 평가들은 이명박 정부에서 고등교육의 질적 수준과 경쟁력 제고를 위한 정책으로 추진되어 지금의 틀을 갖추게 되었다. 2008년부터 본격적으로 관련법이 제·개정되었고, 고등교육 예산도 꾸준히 확대되어 2008년 4조 3,500억 원에서 2013년 7조 2,300억 원까지 증액된 성과들이 정부의 의지를 증명한다. 그러나 IMD, WEF 경쟁력 평가를 통해 나타난 고등교육의 국제 경쟁력은 하락세를 면치 못하고 있으며²⁾, THES, QS의 World University Ranking 결과 200위권 내 진입한 대학의 수³⁾는 해외 주요국과 비교가 불가할 정도로 약세이다. 대내적으로는 숙련 및 전공 불일치(skill-mismatch)로 취업난 속의 구인난 문제를 해결하고자 대학 교육에 대한 혁신의 요구가 높은 상황이다. 또한 대졸 신입사원에 대한 평가결과 재교육 기간 1인당 평균 56.1%, 재교육비용 406만 6,000원으로 대학교육의 효율성과 질적 수준이 여전히 문제시되고 있다. 정부는 대학의 수준을 끌어올리려 다양한 평가를 활용해왔다. 그러나 국내·외적인 성과가 부진할 뿐 아니라, 대학에 입장에서 다양한 평가에 대응해야 하므로 평가에 대한 피로도가 높으면서도 대학의 발전과는 연계되지 못하는 상황이 되었다. 이러한 평가가 갖고 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 평가는 대학에게 발전 기회를 고루 부여해야 하나, 재정지원과 연계된 평가의 경우 수혜 대학의 중복성과 편향성으로 전체 대학의 균형발전을 저해한다. 지방대학 지원을 목적으로 하는 산학협력 부문을 제외한 교육, 연구부문의 재정지원사업에서 이러한 특징이 뚜렷하게 나타난다. 2012년 ACE 사업에 선정된 25개 대학 중 22개 대학은 교육역량강화사업의 지원을 받는 중복 수혜 대상이다. 또한 중복 수혜 대학의 규모 및 소재지를 분석해보면 수도권, 대규모 또는 지방 거점대학이 대부분으로 중복 수혜의 편향성도 나타나고 있다. 연구 부문에서 개인 및 팀 단위로 지원되는 평가 역시 수도권 대규모 또는 지방 거점대학에 치우쳐 지원되는 경향이 있다. 정부 주관 대학 평가의 구조가 수도권 대규모 대학 및 지방 거점 대학에 유리한 상황이므로 평가체제의 근본적인 개편이 요구된다.

둘째, 평가 결과의 상충으로 평가의 당위성이나 공신력이 도전받고 있다. 2012년 정부재정지원제한대학으로 선정된 대학 중에는 ACE와 교육역량강화사업 중 1개 이상의 수혜를 받는 대학이 있었으며, 대교협 대학기관 평가인증을 받은 대학도 나타났다. 재정지원제한대학은 대학운영에 필수요인이 되는 핵심지표를 통해 지정되는데, 이를 통과하지 못한 대학에 교육 부문의 재정지원 수혜 자격이

²⁾ IMD 평가결과 한국의 고등교육의 경쟁력은 2011년 39위에서 2012년 42위로 하락하였으며, WEF 평가에서 고등교육의 질적 수준은 17위로 전년대비 변화 없음.

³⁾ 2007년 대비 2012년 평가 결과 200위권 내 진입 대학 수는 QS 2개에서 6개, THES 2개에서 4개로 변화됨.

부여된 셈이며, 일부는 기본적인 충족여건을 갖춘 것으로 인증된 셈이다. 그럼에도 불구하고 각종 평가결과가 재정지원과 연계되어 있고, 또는 평가결과를 정부 정책에 연계하여 활용할 계획으로 밝히고 있어 대학의 입장에서는 평가의 당위성이나 공신력에 문제가 있더라도 평가에 참여해야만 하는 상황이다.

셋째, 투입중심의 평가지표 구성과 유사 지표 활용으로 인한 평가준거의 타당성 약화도 문제이다. 교육역량강화사업 지원 대학과 학자금 대출 제한 대학은 취지가 다른 평가를 통해 선정된다. 각각 9개, 8개로 구성된 지표를 활용하는데 이 중 6개가 동일하다. 구조조정을 위해 실시되는 세 가지 평가도 지표구성은 유사하다. 지표별 반영비율에서 차이는 있으나 일관성이 없어 타당성을 보장하기 어렵다. 이러한 유사지표들은 대체로 투입중심의 지표여서 이미 여건이 갖추어진 대규모 대학에 유리한 편이다. 열악한 대학에서는 투입지표 충족을 위한 투자 대비 선정 후에 정부로부터 지원받는 금액 간의 차이가 커서 비효율을 알면서도 유사한 평가방식으로 실시되는 다른 이름의 평가들에 참여해야만 하는 상황이다.

넷째, 평가의 유형은 다르나 궁극적으로 비교우위를 강조하는 평가방식에 문제가 있다. 재정지원대학의 선정이나 행·재정적 제한대학을 지정하는 평가 모두 결국에는 점수에 따른 순위 산정을 거치게 되며 하위 일부 비율을 가려내는 식의 상대평가 방식을 포함한다. 투입 위주로 구성된 지표를 통해 현재 상태의 순위를 산정하는 것은 궁극적으로 대

학이 발전된 정도 또는 발전 가능성이 배제된 비교우위를 강조하는 셈이 된다. 이에 따라 대학도 본질적인 발전보다는 평가 대비용 대학운영에 주력하게 되는데 이를테면, 비정년 트랙의 전임교원 확대, 정년퇴임이 가까운 교원의 채용 등이 대표적이다.

이상과 같은 문제들을 해결하기 위해서는 ‘고등교육의 균형 발전’을 지향하는 새로운 평가체제를 도입해야 한다. 일부 우수 대학으로 국제무대에서 경쟁하기에는 한계가 있기 때문이다. 한국의 고등교육이 경쟁력을 갖추기 위해서는 균형발전을 토대로 한 저력이 필요하다. 이러한 차원에서 대학평가의 발전 방향을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 대학의 특성화와 차별화를 유도하는 평가가 되어야 한다. 200여개의 4년제 대학이 일률적인 잣대로 경쟁할 수 없다. 특히 학령인구 감소로 인한 위기상황을 극복하기 위해 대학은 자체적인 생존전략을 모색해야만 하는 상황이다. 이를 위한 최우선적 전략은 타 대학과의 차별화와 자기 대학의 장점을 부각시킬 수 있는 특성화가 될 것이다. 따라서 평가체제도 이러한 변화가 반영되어야 할 것이다. 기본적인 질 관리는 별도로 운영하되, 발전을 유도할 때는 특정 대학의 차별화된 특성을 인정해 줄 수 있는 평가체제가 되어야 한다.

둘째, 성과중심의 대학평가체제가 구축되어야 한다. 투입 위주의 지표로 대학의 현재 상태를 확인하는 것은 최소한의 기본적 수준으로 제한할 필요가 있다. 그 대신 대학이

그동안 자구노력을 통해 이론 성장의 정도와 발전의 수준이 평가되어야 한다. 그리고 앞으로 고등교육을 둘러싼 환경 변화에 얼마나 적극적으로 대응할 준비가 되었는지, 발전의 가능성은 어떠한지도 평가에 반영되어야 할 것이다. 무엇보다 정부에서 고등교육에 대한 투자를 GDP 대비 1% 수준으로 확대하고자 준비하고 있는 상황에서 성과중심의 대학평가를 통해 공공재정 투자의 효율성을 극대화할 수 있는 토대를 구축해야 한다.

셋째, 상대비교에서 절대수준의 평가로 전환이 필요하다. 상대비교에 의한 평가를 하다보면 평가의 목적과 취지보다는 공정성 확보를 위한 비교가능성에 무게를 두게 된다. 그러다보면 최종적으로 구성된 지표가 목적과 상충되는 모순에 빠질 수 있다. 이를테면 교육비 인상수준이 낮아야(지표) 교육역량이 높아지는(평가목적) 상황이 대표적인 예이다. 평가의 목적과 취지에 부합하는 절대기준을 개발해야 하고, 그 기준을 충족하고 있는지를 중심으로 판정이 되어야 할 것이다. 이러한 평가 기준이 마련되었을 때 대학의 자발

적인 참여도 따르게 된다.

넷째, 평가와 연계된 재정지원방식의 균형과 다양화가 필요하다. 2013년 고등교육 예산 확대에는 국가장학금 예산 증액의 기여가 크다. 개인단위 재정지원은 대학의 발전을 유도하는데 직접지원보다는 많은 시간을 필요로 한다. 대학에 직접 지원하는 예산의 폭이 확대되어야 하며, 기관과 개인 단위 지원이 균형을 확보해야 할 것이다. 또한 보상적 지원과 함께 부진한 대학에는 조성적 지원을 실시하여 대학이 자구노력을 발휘할 수 있는 여지를 보장해주어야 할 것이다. 이러한 보장이 선행되었을 때 부실대학을 정리하는 것도 명분과 실효성을 거둘 수 있다.

그동안 대학평가는 대학에 대한 관리·감독, 행·재정적 제한의 근거 등의 의미로 대학 사회에 인식되어 왔다. 희망의 새 시대를 이끌어갈 토대로서 고등교육에도 발상의 전환이 필요하다. 대학평가가 고등교육 발전을 유인하는 추진체계이자 대학의 발전적 동기 유발 요인으로 작용할 수 있도록 지혜를 모아야 할 때이다.

필자소개

서영인 | 한국교육개발원, 연구위원

중앙대학교 교육학과 졸업, 동 대학원에서 고등교육 전공으로 석·박사 학위를 취득하였다. 한국대학교육협의회 대학평가원을 거쳐, 현재는 한국교육개발원 교육정책연구본부에서 고등교육정책에 관한 연구를 수행하고 있다. 주요 연구실적으로는 『대학기관평가인증제 시행방안 연구』, 『고등교육 평가체제 선진화방안』, 『대학 경쟁력

강화 정책의 성과와 과제』, 『한-호간 고등교육 질보증 네트워크』, 『한국-호주 고등교육 협력방안 연구』, 『대학의 외국인 유학생 관리 및 지원 체제 강화 방안 연구』 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 대학의 경쟁력, 대학 평가 및 질 보증, 고등교육의 국제화 등이다.