

대학 구조개혁 평가에 대한 비판적 검토*

김 종 성†

충남대학교 행정학부

2015년부터 시행된 대학 구조개혁 평가는 그동안 대학들로부터 많은 비난을 받았으며, 2018년부터 시행될 대학 기본역량진단도 이와 매우 유사한 평가체제를 통하여 이루어질 예정이다. 이에 기존의 대학 구조개혁 평가가 가진 문제점들을 메타평가를 통하여 분석하였다. 그 결과 첫째, 대학평가의 법률적 근거가 결여되어 있고, 둘째, 평가주체의 설치근거가 없고 독립성·자율성과 대표성이 미흡하며, 셋째, 평가목적이 정원감축에만 초점을 맞추고 있고, 넷째, 평가 지표가 취업률과 충원률 위주로 되어 있고, 지표와 가중치의 일관성이 부족하며, 다섯째, 평가 일정이 지나치게 단기간으로 설정되어 있고, 여섯째, 정원감축 및 학교폐쇄조치와 같은 평가 결과의 활용을 위한 근거가 결여되어 있다는 등의 문제점을 가진 것으로 나타났다. 앞으로의 대학평가는 충분한 의견수렴을 통하여 이러한 문제점을 수정·보완한 이후에 실시하는 것이 필요하다. 또한 대학평가에 있어서 대학과 학문의 자율성을 훼손하지 않고 각 대학이 가진 특수성과 개별성을 충분히 살려나가면서 대학의 경쟁력을 제고하여야 한다.

주요어: 대학평가, 대학구조개혁평가, 구조개혁, 정원감축, 메타평가

* 이 연구는 2016년도 충남대학교 학술연구비의 지원을 받아 수행되었으며, 2018년 서울행정학회 동계학술대회 발표논문을 수정·보완한 것임.

† 단독저자 : 김종성, 충남대학교 행정학부 교수, 대전광역시 유성구 대학로 99, E-mail : rambokjs@cnu.ac.kr

■ 최초투고일 : 2018년 2월 24일 ■ 심사마감일 : 2018년 3월 27일 ■ 게재확정일 : 2018년 4월 9일

1. 서론

교육부는 2017년 11월 30일 문재인 정부의 고등교육정책 추진방향과 함께, 「2018년 대학 기본역량 진단 추진계획(시안)」과 「대학 재정지원사업 개편계획(시안)」을 발표하였다. 이에 따르면 「대학 기본역량 진단」은 기존의 「대학 구조개혁 평가」가 야기한 많은 문제점을 개선한 것으로서 2018년에 과도기적으로 시행하고, 향후 고등교육 전문가와 현장의 의견을 수렴하여 새로운 진단방안을 마련할 예정이다(교육부 보도자료, 2017. 11. 29).

2015년에 시작된 기존의 대학 구조개혁 평가는 대학정원 감축과 재정지원 제한 등 양적 조정에 초점을 맞춘 것으로서, 추진과정에서 대학들로부터 대학 서열화, 지역대학에 대한 고려 부족, 정원 감축에만 초점, 교육여건 개선 미흡 등 많은 비난을 받았음에도 불구하고 재정 지원과 연계하여 일방적으로 추진되어 왔다.

대학 구조개혁 평가가 많은 문제점을 야기한 만큼 이를 개선하기 위한 정부의 노력은 높이 평가할 만하다. 다만 문재인 정부는 대통령직 인수위원회의 구성없이 2017년 5월 10일에 출범하였고, 김상곤 교육부 장관은 7월 4일에 임명되었다는 점을 감안하면, 그리고 그동안 제기되었던 대학 구조개혁 평가에 대한 문제점의 종류와 양을 생각하면, 이번에 발표된 「대학 기본역량 진단 계획」이 과연 충분한 검토과정을 거친 것인지에 대한 의문이 든다.

정부에서도 2018년의 진단은 과도기적인 것이

고 향후 의견을 수렴하여 새로운 진단방안을 마련할 것이라고 발표하였고, 대학과 언론의 반응도 기존의 대학 구조개혁 평가와 크게 다르지 않다고 보고 있다.¹⁾

이에 따라 2017년 12월 1일 교육부가 대학 기본역량 진단 계획에 대한 첫 번째 의견수렴을 위하여 한국교원대에서 개최하려던 공청회는 ‘대학 공공성장화를위한공동대책위원회(공대위)’가 교육부로부터의 평가를 거부하자며 단상을 점거하며 파행되었다. 공대위는 기자회견문을 통해, 교육부가 발표한 대학 평가 방식은 몇 가지 변화는 있지만 큰 틀에서는 기존의 대학 구조개혁 평가의 틀을 유지하고 있다며 학생 충원율과 취업률 등 부적절한 지표와 기준으로는 제대로 된 진단이 이뤄질 수 없다고 비판했다.

교육부에서는 의견이나 질의사항이 있으면 서면으로 제출하도록 공지했으나, 공대위는 서면 제출도 하지 말자며 진단평가 거부를 주장하였다.

이러한 파행의 발단은 교육부가 2014년 1월 28일에 발표하고, 2015년 8월부터 시행한 「대학 구조개혁 평가」라고 할 수 있다.²⁾ 교육부(2014)가 「대학 구조개혁 추진계획」에서 밝힌 추진배경은 첫째, 대학 입학자원이 급감하고 대학들의 미충원 확산이 가시화됨에 따라 선제적인 대응을 할 필요가 있고, 둘째, 대학 교육의 질 제고를 통한 경쟁력 강화 요구가 증가되고 있으며, 셋째, 대입 자원의 급감으로 인한 지방대학·전문대학의 위기는 고등교육 생태계를 황폐할 우려가 있으며, 넷째, 유학생·평생학습 등 새로운 고등교육 수요의

1) 「대학 기본역량 진단」 지표는 공개된 2주기 대학구조개혁평가 지표와 크게 다르지는 않다. 1단계 진단(서면·대면)에서는 교육 여건 및 대학운영의 건전성, 수업 및 교육과정 운영, 학생 지원, 교육성과 등을 대학이 양질의 교육을 제공하기 위해 갖추어야 할 기본 요소로 보고 종합적으로 진단한다(한국대학신문, 2017. 11. 30).

2) 물론 대학 구조개혁 평가의 연원을 거슬러 올라가면 1995년 김영삼 정부가 신자유주의 교육이념을 강조한 「5·31 교육개혁」에 뿌리를 두고 있으나, 본 연구는 박근혜 정부가 2015년부터 시행한 「대학 구조개혁 평가」에 한정하고자 한다.

확대가 한계에 도달했기 때문이라는 것이다.

그러나 이에 대하여 대학 구조개혁 평가를 통하여 대부분의 대학에서 정원을 감축하면 학생 충원이 어려운 부실대학이 자연스럽게 퇴출되지 못하고 오히려 살아남게 되는 결과를 초래한다는 역설이 가능하며, 보다 근본적으로는 취업률 위주의 평가지표를 포함한 평가시스템으로 인하여 대학 경쟁력을 제고시키는데 기여하기 어렵다는 의문과 비판이 제기되었다.

2018년부터 시행되는 「대학 기본역량 진단」이 성공하려면 기존의 대학 구조개혁 평가가 가진 이러한 문제점에 대한 면밀한 검토와 분석이 반드시 필요하다. 기존 대학 구조개혁 평가의 문제점을 체계적으로 분석하여, 이를 철저하게 개선하는 방향으로 「대학 기본역량 진단」이 이루어져야 하기 때문이다.

그러나 교육부에서는 대학구조개혁에 관한 중장기적인 계획을 2018년에 정리한다고 하면서도, 대학 구조개혁 평가와 거의 유사한, 충분한 검토와 의견수렴을 거치지 아니한 대학 기본역량 진단을 ‘과도기’적으로 시행한다고 발표하였다. 김상곤 부총리가 발표한 대로 대학 구조개혁 평가의 “명칭과 전반적인 내용을 바꾸고 있다”면 차라리 충분한 시간을 갖고 다양한 현장의 의견을 수렴하고 전문가들의 참여를 통하여 제대로 만들어진 진단 내지 평가틀을 정립한 이후에 시행하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이에 본 연구에서는 기존의 ‘대학 구조개혁 평가’의 내용을 비판적으로 분석하여, 추후 보완될 ‘대학 기본역량 진단’이 실효성 있게, 그리고 타당하게 시행될 수 있도록 수립하는데 기여하고자 한다.

「대학 구조개혁 평가」에 대한 기존의 연구가 일부 있지만, 대부분 정치적 측면에서 통제의 기제로 보는 연구(이병량, 2013)이거나, 이념적 측

면에서 공공성에 대한 평가(강창동, 2015; 김명환, 2015)에 치중하고 있으며, 중립적이고 체계적으로 ‘(대학 구조개혁) 평가를 평가’하는 연구는 그리 많지 않다. 이태희, 김종인(2017)의 연구는 인적 자원개발의 관점에서 메타평가에 대한 준거를 개발하는 것이며, 메타평가를 통하여 ‘대학 구조개혁 평가’를 전반적으로 평가하지는 아니하였다.

이에 본 연구에서는 (대학 구조개혁) ‘평가를 평가’하는, 즉 메타평가를 통하여 대학 구조개혁 평가를 전반적으로 평가해보고자 한다. 이를 통하여 지금까지 매년 수없이 이루어진, 그리고 앞으로도 이루어질 대학에 대한 평가시스템을 재점검하며, 보다 직접적으로는 ‘대학 기본역량 진단’의 타당성과 실효성을 제고하는데 기여하고자 한다.

2. 이론적 배경

1) 평가를 위한 평가 - 메타평가

기관이든 정책이든 평가는 항상 존재했지만, 그 평가가 제대로 이루어졌는지, 즉 평가활동의 합리성과 적정성에 대한 평가가 필요하다. 이러한 의미에서 ‘평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)’가 필요하며, 일반적으로 평가에 대한 평가를 ‘메타평가(meta-evaluation)’라고 한다.

메타평가라는 용어를 창안한 Scriven(1969)은 평가체제에 대한 평가의 필요성을 강조하였으며, Stufflebeam(2000)은 메타평가를 ‘평가를 대중에게 안내하고, 평가의 장점과 약점을 알리기 위한 활동으로서 그 과정은 공식적으로 효용성, 실현가능성, 정당성, 기술적 적정성에 관한 기술적인 정보와 판단적인 정보를 설명, 획득, 이용하는 과정’이라고 정의하였다(이태희, 김종인, 2017, 651쪽).

한편 메타평가대상으로서의 평가에 대한 정의

에 따라 메타평가의 개념을 분류한 주경일, 배승환(2011)에 따르면, 첫째는 기존의 평가결과를 재분석하는 평가종합(evaluation synthesis)이다(김명수, 2000; Chelmisky, 1985). 둘째는 평가 자체에 대한 평가이다(Cook & Gruder, 1978). 대체로 국내학자들이 사용하고 있는 세 번째 개념은 전체적인 평가 체제에 대한 평가이다(Larson & Berliner, 1983).

메타평가에 관한 논의는 교육평가에 있어서 평가의 지침 내지 준거에 관한 것이었다. 1975년 미국의 합동위원회(The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, 1994)는 교육평가를 위한 평가기준으로 유용성(utility), 실천 가능성(feasibility), 정당성(propriety), 정확성(accuracy) 등을 제시하였다.³⁾

그러나 우리나라에서 메타평가에 관한 연구는 대체로 체제론적 관점에서 평가지표의 구성을 통

한 메타평가모형의 정립에 초점을 맞추고 있다. 정홍상, 하혜수, 김부철(2013)은 한국의 행정학분야에서 발표된 22편의 연구를 종합하여 연구 메타평가의 지표를 <표 1>과 같이 평가조직, 평가인력, 평가예산, 평가방향, 평가방법, 평가과정, 평가결과, 평가보고서, 평가활동 등 아홉 가지로 정리하였다.

대학 구조개혁 평가에 대한 평가를 주된 목적으로 하는 이 연구에서도 위와 같은 항목을 기준으로 검토해보기로 한다. 다만 평가조직과 인력에 있어서는 실질적으로 평가를 수행한 평가위원 내지 실사단의 구성에 관한 사항을 공개하지 아니하였기 때문에 평가 전체를 주관한 대학구조개혁 위원회를 중심으로 살펴보고, 평가예산과 평가보고서도 비공개로 하였기 때문에 불가피하게 본 연구에 포함시키지 못하였다. 그리고 체제론적 입장에서의 메타평가항목에 들어가지는 않지만, 모

<표 1> 메타평가의 항목과 기준

체제구성요소	메타평가항목	메타평가지표
투입	평가조직	조직의 정립성, 조직 기능의 분화·통합성, 조직 운영의 자율성
	평가인력	양적 적정성, 질적 적정성, 선정 기준의 적정성
	평가예산	예산의 확보성, 확보의 안정성, 규모의 적정성
전환	평가방향	방향의 명확성, 내용의 정합성, 설정과정의 적정성
	평가방법	평가지표의 타당성, 지표 측정의 신뢰성, 지표 측정의 가능성
	평가과정	평가 시간의 적정성, 의사소통의 충분성, 평가 교육의 충실성
산출	평가결과	확정과정의 적정성, 개선방안의 적절성, 평가활동에 대한 비판
	평가보고서	구성의 체계성, 내용의 이해 가능성
환류	평가보고서	배포·보고의 적정성
	평가활용	평가결과의 반영성, 결과 활용의 보장성, 결과의 공개성

* 출처: 정홍상, 하혜수, 김부철(2013, 466쪽)에서 재구성

3) 유용성 기준에는 평가 이해관계자 파악, 평가자 신임도, 정보의 범위와 선정, 가치 식별, 보고의 명확성, 보고의 적시성 및 배포, 평가 영향 등이 포함되며, 실행가능성 기준에는 실행절차, 행정력, 비용 효과 등이 포함되고, 정당성 기준에는 서비스 지향, 공식적 합의, 피평가자의 권리, 상호작용, 완전하고 공정한 사정, 결과 발표, 이해관계의 상충, 회계 책임 등이 포함되며, 정확성 기준에는 문서화, 맥락 분석, 기술된 목적과 절차, 반론 가능한 정보의 근거, 타당한 정보, 신뢰성 있는 정보, 체계적 정보, 양적 정보의 분석, 질적 정보의 분석, 정당한 결론, 공정한 보고, 메타 평가 등이 포함된다(<https://blog.naver.com/dalksory/221088329229>).

든 행정행위의 정당성을 확보하기 위한 제도적 근거를 추가하고자 한다. 따라서 대학 구조개혁 평가를 평가하기 위한 메타평가항목으로는 평가근거, 평가조직과 인력을 포함한 평가주체, 평가의 목적, 평가지표를 포함한 평가방법, 평가일정 및 과정, 평가결과 및 활용 등을 설정하고자 한다.

2) 외국대학의 평가체제⁴⁾

(1) 미국의 대학평가

미국의 고등교육정책에 있어서 연방정부의 개입은 그리 크지 않다. 그러나 1990년 이후 대학생들의 졸업률이 58%에 불과하고 학자금 대출채무의 불이행률도 급증하였다(White House, 2013). 연방 교육부(USDE: U.S. Department of Education)에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 2013년에 “고등교육평가시스템(PIRS: Postsecondary Institution Ratings System)”⁵⁾을 도입하였다(한국교육개발원, 2014). PIRS는 고등교육의 가치와 성과를 접근성(access), 학비의 적절성(affordability), 성과(outcomes)로 구분하고, 세부평가지표로는 정부 장학생(Pell-grant) 비율, 등록금, 학자금 대출액, 졸업률, 편입률, 졸업생 평균 임금, 석·박사학위 취득률 등이 있다. 그러나 PIRS에 대하여, 학생들의 등록금 부담 완화를 위해서는 어느 정도 기여한다는 긍정적인 평가와 더불어, 주마다 다양한 성격을 가진 많은 대학을 대상으로 일률적인 평가를 통하여 연방의 고등교육정책을 강제한다는 비판도 있다.

주정부차원에서는 주마다 고등교육체제나 지원 방식에 있어서 매우 다양하지만, 민간 비영리단체인 고등교육인증협회(CHEA: Council for Higher Education Accreditation)의 주관 하에 대학인증평가를 실시하고 있다(백성기, 2014). CHEA는 다시 6개의 지역별 대학평가인증기구로 나누어지며,⁵⁾ 지역별 대학평가인증기구는 자체적으로 설정한 인증기준에 따라 평가를 하지만, 대체적으로 대학의 사명과 목적, 발전계획 혹은 종합계획, 교육프로그램, 교수 및 학생, 교육시설 및 재정 등을 포함하고 있다. 다만 2005년 이후에는 대부분의 주정부에서 성과와 지원을 연계하는 ‘성과재정모형 2.0(Performance Funding 2.0)’⁶⁾을 시행하고 있다(National Conference of State Legislatures, 2014; 한국교육개발원, 2014, 71쪽에서 재인용). 성과재정모형의 주요 평가지표는 졸업률, 재등록률, 소외계층학생들의 교육성과, STEM(과학, 기술, 공학, 수학)분야 학위 취득자 수, 비용효과성, 연구 실적, 외부 연구비 수주액, 학생과 교수 구성의 다양성, 학생들의 졸업시험성적, 국가 자격시험 합격률, 학생 학습능력평가시험성적수준 등이 다(Rabovsky, 2012).

대학들도 자체적으로 다양한 성과평가를 실시하고 있는데(한국교육개발원, 2014), 대학운영의 측면에서는 학생 선발과 등록, 비교과를 포함한 교육과정, 재정상황, 대학운영계획, 학사운영규정, 기숙사 수용능력, 대외관계 등이 포함되고, 학습성과의 측면에서는 학생들의 전문지식수준, 연구능력, 의사소통능력, 비판적 사고력, 다문화 역량, 시민사회 참여의식수준, 도덕성 등이 포함된다.

4) 외국의 사례에 있어서 우리나라의 구조개혁 평가와 같은 목적의 평가가 없기 때문에, 일반적인 대학인증평가의 사례를 주로 기술한다.

5) 6개의 지역별 대학평가인증기구는 동부중앙지역협의회(MSCHE), 뉴잉글랜드지역협의회(NEASC), 남부지역협의회(SACS), 북중부지역협의회(NCACs), 북서부지역협의회(NWCCU), 서부지역협의회(WASC) 등이다(백성기, 2014).

(2) 영국의 대학평가

영국의 대학평가는 1997년에 설립된 고등교육 평가원(QAA: Quality Assurance Agency for Higher Education)을 중심으로 영국 고등교육 품질기준(The UK Quality Code for Higher Education)에 따라 이루어지고 있다(백성기, 2014). 이 기준은 학위수여기준, 교육품질기준, 정보제공 기준 등으로 나누어진다. 학위수여기준에는 국가·학과·자격·프로그램 수준에서의 학위수여 기준, 프로그램 승인 및 주기적 점검, 외부 참여, 학습성과 등이 포함되고, 교육품질기준에는 프로그램 설계 및 승인, 입학, 교육, 학생지원, 학생 참여, 교육평가, 외부평가, 프로그램 모니터링 및 검토, 학생지원수리, 외부 교류, 연구 학위 등이 포함되며, 정보제공기준에는 정보의 합목적성, 접근성, 신뢰성 등이 포함된다. 각 기준에는 세부적 평가항목이 있지만, 목표수준을 정량지표가 아니라 상세한 문장으로 설명하고 있다.

QAA는 고등교육재정기구(HEFC: Higher Education Funding Councils)로부터 재정지원에 필요한 대학평가를 위탁받아 수행하고 있지만, 공정하고 투명한 재정지원을 위하여 HEFC로부터 독립되어 있으며, 독자적인 평가위원을 구성하여 운영하고 있다(한국교육개발원, 2014).

영국의 대학평가에서 특징적인 것은 평가 및 인증과정에 학생들을 적극 참여시킨다는 점이다. 또한 QAA는 The Times와 같은 대중매체의 랭킹과는 달리 대학의 유형별 특성과 다양성을 중시하고 있으며 평가를 지원하기 위한 보고서 작성과 컨설팅에 초점을 두고 있다.

(3) 일본의 대학평가와 구조개혁

일본에서는 1980년대부터 대학개혁에 관한 논의가 시작되어 2002년에는 학교교육법을 개정하여 2004년부터 모든 대학이 국가인증을 받은 평가기관으로부터 평가를 받도록 하였으며, 2004년에는 국립대학법인화가 추진되었다. 2010년에 제1기 목표기간이 종료되면서 문부과학성에서는 국립대학대학법인화 이후의 현상과 과제에 대한 중간평가결과를 발표하였다(한국교육개발원, 2014에서 재인용; 文部科學省, 2010). 법인화의 취지나 이념은 대체로 긍정적 평가를 받았지만, 재원 조달의 측면에서 많은 문제점이 발견되었고, 연구 실적도 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 또한 교육활동에 대한 성과평가자료가 미흡하여 재정지원과 직접적으로 연계되지 못하고 있다고 평가되었다. 이에 따라 2013년에는 문부과학성이 ‘국립대학 개혁 플랜’⁶⁾을 발표하여, 2014년부터 국립대학의 개혁성과를 매년 평가하고 성과에 따라 운영비를 배분하기로 하였다.

한편 2004년부터 도입된 대학인증평가는 문부과학성의 인증을 받은 평가기관인 대학기준협회, 일본고등교육평가기구, 대학평가·학위수여기구가 수행하고 있으며, 평가의 기준이나 방법은 세 기관 간 약간의 차이가 있으나, 대학의 사명이나 목적, 교육연구조직, 교원·학생·직원, 교육내용, 시설·설비, 재무, 관리운영 등의 평가내용은 <표 2>와 같이 거의 유사하다.

인증평가 2주기가 시작되는 2011년에는 문부과학성이 기존 인증평가제도의 개선방향을 다음과 같이 제시하였다(한국교육개발원, 2014, 124쪽에서 재인용; 中央教育審議會, 2013). 첫째, 학생

6) ‘국립대학 개혁 플랜’은 내각회의에서 결정한 ‘일본 재흥전략(Japan is Back)’, 중앙교육심의회의 ‘제2기 교육진흥기본계획’, 교육재생실행회의의 ‘앞으로의 대학교육 방향에 대해’ 등을 반영하여 문부과학성에서 2013년 11월에 발표하였다(한국교육개발원, 2014, 129쪽).

<표 2> 일본 대학평가인증기관의 평가내용

대학기준협회	일본고등교육평가기구	대학평가·학위수여기구
1. 이념·목적 2. 교육연구조직 3. 교육내용 4. 학생의 입학 5. 학생생활 6. 연구환경/성과 7. 사회공헌 8. 교원조직 9. 사무조직 10. 시설·설비 11. 도서·전자매체 등 12. 관리 운영 13. 재무 14. 점검·평가 15. 정보공개·설명책임	1. 건학정신·대학의 기본이념 및 사명·목적 2. 교육연구조직 3. 교육과정 4. 학생 5. 교원 6. 직원 7. 관리운영 8. 재무 9. 교육연구환경(시설설비) 10. 사회 연계 11. 사회적 책무(정보공개 등) <특기사항> 대학 독자적 사업, 특색 있는 활동, 사업	1. 대학의 목적 2. 교육연구조직 3. 교육/연구지원자(교원 등) 4. 학생의 입학 5. 교육내용 및 방법 6. 교육성과 7. 학생 지원(지도) 8. 시설·설비 9. 교육의 질 향상을 위한 시스템 10. 재무 11. 관리 운영 <선택사항> A. 연구활동 B. 정규과정 학생 이외에 대한 교육서비스

* 출처: 백성기(2014, 56쪽).

의 학습성과와 교육품질 확보를 중시한다. 둘째, 각 대학이 평가결과를 통해 구체적으로 교육활동 개선에 활용할 수 있는 체제를 구축하여야 한다. 셋째, 고등학교, 지방자치단체, 기업 등 이해관계자의 의견을 평가에 반영할 수 있는 제도를 구축하여야 한다. 넷째, 평가인증기관의 조사·연구기능을 강화한다.

(4) 호주의 대학평가

호주의 대학평가는 2011년 설립된 고등교육품질 관리기구(TEQSA: Tertiary Education Quality and Standards Agency)가 주관한다. TEQSA는 호주표준체계(Australian Qualification Framework)에 따라 대학을 평가하며, 호주표준체계는 고등교육공급자표준, 자격표준, 교수학습표준, 정보표준, 연구표준 등의 영역으로 구성된다(한국교육개발

원, 2014).

또한 TEQSA의 최고위원회는 평가위원장, 상임평가위원(2인), 비상임평가위원(2인)으로 구성되며 연방 교육부장관이 임명하지만, 실제 운영에 있어서는 외부의 감독이나 간섭을 받지 않는다. 실제 평가는 TEQSA가 위촉한 외부 평가위원을 통하여 이루어지며, 이들은 대학설립허가, 대학등록 갱신, 교육프로그램 인증, 인증 갱신 등에 있어서 자문을 통해 역할을 수행하고 최종적인 결정권은 TEQSA가 보유한다.⁷⁾

TEQSA의 핵심기능은 대학설립인가, 교육과정인증, 설립기준평가, 대학품질관리 등이지만, 모든 대학의 운영에 개입하는 것이 아니며, ‘위험성, 필요성, 비례성’의 원칙에 따라, 위기상황에 처한 대학이 적절하게 대응하고 있지 않을 경우에만 적절한 개입과 중재를 통해 관리감독하고 있다. 당해 대학이 위기상황에 처했는지, 적절한 대응을 하

7) 2014년 7월 현재 외부평가위원으로 등록된 사람은 250명 이상이며, 일반적으로 평가인증과정마다 2인의 위원을 위촉하고 있다(한국교육개발원, 2014).

고 있는지, 어떠한 개입이 필요한지에 대한 평가는 ‘위기규제체계(Regulatory Risk Framework)’를 통해 이루어지며, 위기규제체계는 기관 설립 및 운영, 재정능력과 안전성, 법인 및 학사운영, 교육품질, 리더십과 인적자원, 학생에 대한 책무성, 공간·정보·시설 기반 등 6개 분야 46개 지표로 구성되어 있다(TEQSA, 2012).

TEQSA는 위기평가를 통해 나타난 부실대학에 대해서 교육프로그램 제공권한의 제한 또는 취소, 특정프로그램의 정원 감축, 학위수여권한의 제한 또는 취소, 더 나아가 기관의 등록 취소 혹은 등록신청 불허라는 제재를 가할 수 있다.

3. 대학 구조개혁 평가의 내용

1) 연혁

대학 구조개혁의 발단은 김영삼 정부가 1995년에 발표한 5·31 교육개혁안이다. 5·31 교육개혁은 ‘대학의 다양화와 특성화’를 정책방향으로 설정하고 대학설립준칙주의, 대학종합평가인정제, 대학평가와 재정지원의 연계, 대학정원 자율화, 대학시장 개방 등을 추진한 것이다. 이어 김대중 정부는 1998년에 「국립대학 구조조정 계획안」을, 2000년에 「국립대학 발전계획」을 발표하였으며, 주요 내용은 국립대학의 조직 개편과 인력 축소, 국립대학 통폐합, 교수연봉제 및 교수계약 임용 도입 등이었다. 그리고 노무현 정부는 2003년에 「대학경쟁력 강화방안」을, 2004년 12월에 「대학 경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁방안」을 발표하였고, 주요내용은 지방대학혁신역량강화사업(누리사업), 연구중심대학 및 지방대학 육성, 국립대학간 통합 및 운영체제 개선, 국립대학 정원 동결 또는 감축 등이었다.

뒤이어 등장한 이명박 정부가 2009년에 발표한

「대학구조조정 추진방안」의 주요내용은 국립대 통폐합과 법인화 추진, 경영 부실대학의 퇴출, 대학의 자체평가 및 외부평가 등이었으며, 2011년에는 대학구조개혁위원회를 설치하고 「대학구조개혁 추진 기본계획」을 발표하였다. 국립대학의 구조개혁에 초점을 맞추어 살펴보면, 국립대학 법인화, 총장직선제 개선, 학장 공모제, 대학운영성과 목표제, 교원 임용방식 다양화, 누적적 성과급식 연봉제, 국립대학 재정·회계법 제정, 기성회 회계 제도 개선, 교양교육 활성화, 구조개혁 중점 추진 대학 지정 등을 추진하였다. 이러한 정책에 따라 그리고 전국 346개 대학(4년제 200개, 전문대 146개)에 대한 평가를 통하여 정부재정지원 제한대학 43개(4년제 28개, 전문대 15개) 대학을 선정하고, 그 중에서 17개 대학을 학자금 대출 제한대학으로 선정하여 발표하였다. 뒤이어 구조개혁 중점추진 국립대학 5개 대학도 발표하였다.

이러한 정책은 박근혜 정부에서도 큰 변화없이 이어졌으며, 2013년에 출범한 제2기 대학구조개혁 위원회에서 심의·결정된 「대학 구조개혁 평가계획」에 따라 2013년 8월 29일에 1차로 35개 대학을 정부재정지원 제한대학으로, 그 중에서 14개 대학을 학자금 대출 제한대학으로, 그 중에서 11개 대학은 경영부실대학으로 선정하여 발표하였다.

2) 대학구조개혁평가 개요

교육부는 2014년 1월 29일에 「대학구조개혁추진계획」을 발표하였다. 이 계획의 기본방향은 첫째, 최우수 등급을 받은 대학을 제외한 모든 대학을 대상으로 정원감축 실시, 둘째, 대학 특성화와 교육의 질 제고를 위해 새로운 대학평가체제 도입, 셋째, 지속적·체계적 구조개혁을 위한 법적·제도적 기반 구축 등이다.

교육부는 이어서 2014년 12월에 「2015년 대학구

조개혁평가 기본계획(안)을 발표하였다. 이 기본 계획에 따라, 전국 대학을 절대평가(시안에서는 상대평가)하여 5등급으로 분류하고 차등적으로 지원하는 동시에 2등급 이하의 대학에 대해서는 차등적으로 정원을 감축하도록 하였으며, 감축 규모는 1주기(2014-2016)에 4만명, 2주기(2017-2019)에 5만명, 3주기(2020-2022)에 7만명으로 총 16만명이다(교육부, 2014).

구조개혁 평가일정은 추진기간을 2014년부터 3년씩 3주기로 나누어 각 주기내에 모든 대학을 평가하며, 2014년 상반기에 관련법령을 제정할 계획이었다.

평가방식은 정량평가와 정성평가를 병행하며, 대학운영 전반과 교육과정에 이르는 모든 영역을 평가하고, 구체적인 평가지표와 가중치 등은 사회 각계의 인사가 참여하는 대학구조개혁위원회 심의를 거쳐 확정하는 것이다.

평가지표는 교육여건, 학사관리, 학생지원, 교육성과, 중장기발전계획, 교육과정, 특성화 등으로서 고등교육기관이 반드시 갖추어야 할 요소들을 중심으로 평가하되, 4년제 대학과 전문대를 구분하여 평가한다. 4년제 대학은 단계평가를 적용하여, 1단계에서는 <표 3>과 같이 교육여건, 학사관리 및 학생지원, 교육성과를 중심으로 평가하고, 2단계에서는 <표 4>와 같이 중장기발전계획, 교육과정, 특성화를 중심으로 평가한다.

4년제 대학을 중심으로 평가과정을 세분화하면, 1단계 평가의 점수에 따라 그룹 1과 그룹 2로 나누고 그룹 1은 다시 A, B, C로 구분한다. A등급은 교육여건 항목에서 만점을 받고 나머지 지표에서 만점의 80% 이상을 획득한 대학이며, B와 C등급은 A등급을 제외한 대학 중에서 점수에 따라 구분하며, 등급구분 결과는 비공개한다. 그룹 2를 대

상으로 한 2단계 평가에서는 평가지표별로 평가위원이 정성평가를 통해 5등급 척도에 따라 등급을 부여하고 등급별 점수를 합산하여 2단계 점수를 산출한다. 그리고 1단계 평가점수와 2단계 평가점수를 합산하여 최종점수를 산출하며, 이에 따라 D와 E등급을 결정한다.⁸⁾

<표 3> 1단계 평가항목 및 평가지표

항목(60)	평가지표
교육여건(18)	전입교원 확보율(8) (국사립 구분)
	교사 확보율(5)
	교육비 환원율(5) (국사립 구분)
학사관리(12)	수업 관리(8)
	학생 평가(4)
학생지원(15)	학생 학습역량 지원(5)
	진로 및 심리 상담 지원(3)
	장학금 지원(5)
교육성과(15)	취·창업지원(2)
	학생 총원율(8) (수도권/지방 구분)
	졸업생 취업률(5) (권역 구분)
	교육수요자 만족도 관리(2)

※ 출처: 교육부(2014). 대학구조개혁 평가 기본계획

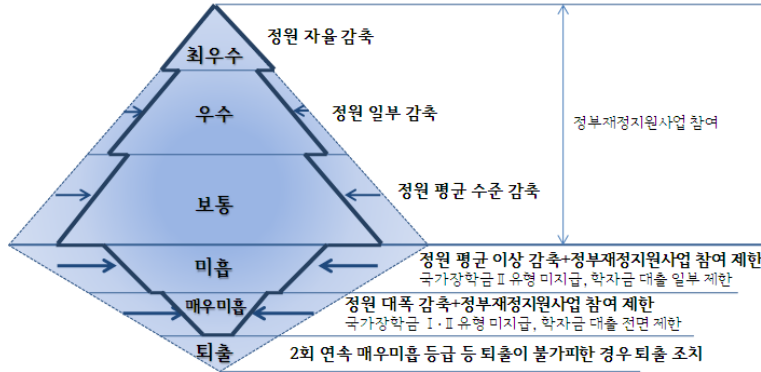
<표 4> 2단계 평가항목 및 평가지표

항목(40)	평가지표
중장기 발전계획(10)	중장기 발전계획의 적절성(5)
	중장기 발전계획과 학부(과) 및 정원 조정의 연계성(5)
교육과정(20)	핵심역량 제고를 위한 교양 교육과정(5)
	전공능력 배양을 위한 전공 교육과정(5)
	교육과정 및 강의 개선(10)
특성화(10)	특성화 계획의 수립, 추진, 성과(10)

※ 출처: 교육부(2014). 대학구조개혁 평가 기본계획

평가 결과에 따른 등급별 대학의 명단을 공개하고 <그림 1>과 같이 정부 재정지원사업과 연계하여 참여를 제한하며, 근거 법률의 제정과 연계하여 정원 감축을 추진한다.

8) 2단계 평가결과가 우수한 대학(10% 이내)에 대해서는 그룹 1로 상향 조정이 가능하다.



<그림 3> 정원감축 및 재정지원 제한조치 개요

그리고 교육부는 정원감축목표를 달성하기 위하여 모든 정부재정지원사업 평가에 구조개혁 실적을 반영하여 자율적 정원감축도 병행하도록 하였다.⁹⁾ 즉 2016학년도까지 입학정원의 10% 이상 감축한 경우에는 가산점 5점, 7% 이상 10% 미만에는 4점, 4% 이상 7% 미만에는 3점을 부여하였다.

구조개혁평가를 위한 추진체계에 있어서, 교육부는 구조개혁 기본계획을 수립하고 평가결과에 따른 후속 조치를 취하는 등 구조개혁 정책을 총괄하며, 대학구조개혁위원회는 구조개혁 정책에 관한 사항(구조개혁 기본계획, 평가계획, 평가지표, 평가등급, 구조개혁 조치 등)을 심의한다. 동 위원회는 20명 이내로 구성하되 교육계, 대교협·전문대교협, 산업계, 법조계, 언론계, 지역발전위원회 등에서 추천한 인사를 교육부장관이 위촉한다. 그리고 각 대학이 제출한 자체평가보고서를 서면평가하고 현장평가를 수행할 비상설평가단은 전·현직 교수, 산업계 인사 등을 포함하여 약 400~500명 규모로 구성한다.

그리고 대학 구조개혁평가를 실시한 후 평가 결과에 따른 정원감축 등 구조개혁 조치를 위한 법

적 근거를 마련하기 위하여 (가칭)『대학 구조개혁 및 평가에 관한 법률』을 제정한다. 동 법률의 주요 내용으로는 첫째, 대학구조개혁위원회 구성 및 운영에 관한 사항, 둘째, 대학 평가의 기본원칙, 평가 업무 위탁, 평가 비용 보조, 평가 결과에 대한 이의제기, 평가 관련자의 기밀 준수 의무 등에 관한 사항, 셋째, 평가 등급별 정원감축, 정부재정지원 제한, 국가장학금 지급 제한 등 구조개혁 조치, 강제 퇴출, 구조개혁 처분에 대한 의견제출 등에 관한 사항, 넷째, 인수합병, 정원감축에 따른 재산 및 회계 특례, 해산 및 잔여재산의 귀속 특례, 평생교육기관으로의 전환 등 자발적 퇴출경로 마련, 통·폐합 및 해산 대학 재학생의 보호에 관한 사항 등이다.

4. 대학 구조개혁 평가에 대한 평가

1) 평가 근거

일정한 행정권의 발동은 법률에 근거하여 이루어

9) 사실 ‘자율적’ 정원감축은 후술하는 바와 같이, 대학구조개혁평가와 그 결과에 따른 정원감축조치가 아무런 법적 근거가 없기 때문에, 교육부에서는 정원감축을 강제할 방법이 없었고, 이에 따라 재정지원과 연계하여 ‘자율적’ 정원감축을 강요하게 된 것이다.

어저야 한다는 원칙이 ‘법률유보의 원칙’이다. 이 원칙은 일정한 행정행위에 대하여 국민이 자기의 권리와 자유가 어떤 경우에 얼마나 침해될 수 있는지를 예견하고 예측할 수 있어야 한다는 행정의 예측 가능성에 근거한다. 다만 권익의 침해나 의무의 부과와 같은 침해행정의 경우에만 법률의 근거가 있어야 하는지(침해유보설), 국민에게 재화나 서비스를 제공하는 급부행정의 경우에도 법률의 근거가 있어야 하는지(급부행정유보설)에 대하여 학설이 나누어지고 있다. 행정법학계의 다수설은 침해행정이건 급부행정이건 국민에게 중요하고 본질적인 사항이라면 법률의 근거 내지 법률의 위임이 있어야 한다(본질사항유보설)는 것이다(홍정선, 2017).

어떠한 학설에 따르더라도 교육부에서 모든 대학을 대상으로 대학구조개혁평가를 시행하는 것은 당해 대학에 대하여 상당한 의무를 부과하는 것이고, 그 결과를 바탕으로 정원 감축이나 재정 지원 제한, 더 나아가 학교 폐쇄를 명한다면 당연히 법률의 근거가 필요하다.

이와 관련하여 현행 고등교육법 제11조의2이 대학구조개혁평가의 근거규정이라는 주장도 있다. 동 제1항에서는 대학의 자체평가에 관하여, 제2항에서는 인증평가에 관하여 규정하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 이 규정이 대학 구조개혁평가를 지칭하지 않는다는 것은 너무나 명백하다. 제3항에서 평가인증을 담당하는 인정기관은 “관련 평가전문기관, 학교협의체, 학술진흥을 위한 기관이나 단체” 중에서 교육부장관이 지정하는 기관이라고 명시하고 있고, 「고등교육기관의 평가·인증 등에 관한 규

정(대통령령 제27228호)」과 「고등교육 평가·인증 인정기관 지정기준(교육부고시 제2014-16호)」에서 일정한 지정기준을 정하고 있는 바, 대학구조개혁위원회는 이에 따른 인정기관이 아니다.

교육부에서도 대학 구조개혁평가를 추진함에 있어서 법적 근거가 있어야 한다는 사실을 인지하고, 2014년 4월 30일에 국회 교육문화체육관광위원회 소속 김희정 의원 외 20인을 통하여 「대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안(의안번호 제1141호)」을 제출하였다. 그리고 동법안이 자진폐교 대학의 잔여재산에 대한 구체적인 처리방법을 명시하지 않았다는 이유로 이 부분을 보완한 「대학 구조개혁에 관한 법률안(의안번호 제1130호)」을 안홍준 의원 외 12인이 2015년 10월 23일에 다시 제출하였다.

이 법안에 대한 야당의 반발은 매우 강력했다(한국대학신문, 2015. 10. 29). 야당에서는 우선적으로 고등교육의 방향성과 지향점에 대한 논의가 부족하다고 지적했다. 대학 서열화에 대한 고민없이 오로지 총 정원을 기준으로 대학수를 줄여나가는 대학구조개혁에 대하여 정부의 고등교육에 대한 철학이 없다고 비판하였다. 둘째는 평가 기준이 미심쩍고 결과에 대한 공유나 투명성이 부족하다는 것이다. 이와 관련하여 야당 교문위 관계자는 “교육부는 이미 법안 없이도 사실상 강제적인 구조개혁을 단행했다. 단지 구조개혁의 근거를 마련하기 위해 법안이 필요한 것 아니냐”라며 “법안까지 마련해 칼자루를 쥐어줄 필요가 있을까”라고 반문했다.

여야의 대립에 따라 동 법률안들은 모두 2016

10) 고등교육법 제11조의2(평가 등) ① 학교는 교육부령으로 정하는 바에 따라 해당 기관의 교육과 연구, 조직과 운영, 시설과 설비 등에 관한 사항을 스스로 점검하고 평가하여 그 결과를 공시하여야 한다.
② 교육부장관으로부터 인정받은 기관(인정기관)은 학교의 신청에 따라 학교운영의 전반과 교육과정(학부·학과·전공 포함)의 운영을 평가하거나 인증할 수 있다. 다만, 의학·치의학·한의학 또는 간호학에 해당하는 교육과정을 운영하는 학교는 대통령령으로 정하는 절차에 따라 인정기관의 평가·인증을 받아야 한다.

년 5월 29일에 임기만료로 폐기되었고, 뒤를 이어 2016년 6월 21일에는 김선동 의원 외 12인이 「대학 구조개혁 촉진 및 지원에 관한 법률안(의안번호 제2030호)」을 제출하였지만, 이 법률안도 아직까지 교육문화체육관광위원회의 교육법안심사소위에 계류 중이다. 이 법률안에 대하여 교육문화체육관광위원회 정재룡 수석전문위원도 “대학에 대한 구조개혁 조치는 대학의 권리와 의무에 직접적인 영향을 주기 때문에 명확한 법적 근거를 가지고 추진하는 것이 바람직”하다고 검토의견에서 밝히고 있다(국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill>).¹¹⁾

외국에서도 영국은 고등교육품질기준(The UK Quality Code for Higher Education), 일본은 학교교육법, 호주는 고등교육품질관리기구법(Tertiary Education Quality and Standards Agency Act) 등을 통하여 대학평가에 관한 명확한 법률적 근거규정을 두고 있다.

이처럼 2014년부터 시행된 대학 구조개혁 평가는 아무런 법률적 근거가 없이 이루어지고 있으며, 일단 평가를 시행한 이후에 근거법률을 제정하기 위해 노력하는 방식으로 ‘거꾸로 행정’ 내지 ‘짜맞추기 행정’을 반복하고 있다.

2) 평가의 주체 - 대학구조개혁위원회

「대학 구조개혁 기본계획」을 심의하여 확정하는 과정에서 가장 중요한 역할을 수행한 기구는 대학구조개혁위원회이다. 우선 동 위원회의 법적 성격과 권한을 규정한 동 위원회 운영규정 제1조

에 따르면, 동 위원회는 대학의 구조개혁 추진에 관하여 교육과학기술부(현 교육부) 장관의 “자문”에 응하기 위하여 설치되는 것이다.¹²⁾ 2011년 7월 5일에 개최된 제1차 대학구조개혁위원회에서 논의된 위원회 운영계획에 따르면, “위원회의 법적 성격을 자문기구로 정하되, ‘사립대학 구조개혁 촉진 및 지원에 관한 법률안’을 통과시켜 법적 심의 기구로 전환”할 계획이었다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 동 법률안은 여야의 대립 끝에 임기만료로 폐기되었고, 따라서 동 위원회는 아무런 법적 근거 없이 설치되었으며 동시에 그 성격도 법적 심의기구가 아닌 단순 자문기구에 불과한 채로 유지되어왔다. 단순한 자문기구에 불과한 동 위원회의 심의사항은 사립대학 구조개혁, 사립대학 통폐합, 국립대학 선진화방안, 국립대학 통폐합 등에 관한 사항 등(동 위원회 운영규정 제2조)이며, 실제로도 경영부실대학을 지정하고 정부재정지원제한대학 및 학자금대출제한대학을 지정하여왔다. 이는 교육부 스스로 인정하듯이 법적 심의기구로의 전환을 전제로 한 것인데, 아직까지도 법적 근거가 없는, 그리고 심의기구가 아닌 자문기구로서의 일반적인 권한범위를 초월하는 것으로 볼 수 있다.

또한 대학구조개혁위원회가 교육부장관의 자문기구라는 점에서 기능상의 독립성과 자율성에 상당한 문제가 있을 수 있다. 이에 대하여 당시 교육부장관이었던 황우여 장관도 언론인터뷰를 통하여 “대학구조개혁은 평가기준 못지않게 ‘누가 어떤 방식으로 하느냐’도 중요하다. 대학구조개혁 평가는 ‘대학의 자율성’ 가치를 기반으로 평가기구와

11) 정부에서는 2018년부터 시행할 대학 기본역량진단과 그 결과에 따른 재정 지원에 대한 근거를 마련하기 위하여 ‘(가칭) 대학 혁신을 위한 대학진단 및 지원에 관한 법률’을 제정하고 ‘고등교육법’ 개정도 추진하고 있다.

12) 참고로 2015년, 2016년, 2017년에 발표된 교육부 행정기관위원회 설치현황에도 ‘대학구조개혁위원회는 기재되어 있지 않다(교육부, <http://www.moe.go.kr/newsearch/search.jsp>).

절차, 지원책을 만들어야 한다는 점에서 독립된 기구가 평가해야 한다.”고 자인한 바 있다(한국대학신문, 2014. 10. 20).

그리고 동 위원회 구성의 대표성을 나타내는 출신기관별 비율을 보면, 2015년 대학 구조개혁 기본계획을 심의한 제2기 대학구조개혁위원회(2013. 1. 1 - 2014. 12. 31)는 관련단체 4명(20%), 법조계 1명(20%), 회계 분야 2명(10%), 산업·경제계 5명(25%), 학계 8명(40%) 등 총 20명으로 구성되었다.¹³⁾ 교육부 소속위원회 중에서 동 위원회와 기능과 성격이 비교적 유사하다고 볼 수 있는 대학설립심사위원회는 9명의 위원 중에서 교육인이 7명이며, 고등교육기관의 평가인증을 담당하는 인정기관심의위원회도 9명의 위원 중에서 교육인이 7명으로 두 위원회 모두 교육인이 77.8%를 차지한다. 이에 비하여 대학구조개혁위원회의 학계 위원은 8명으로 40%에 불과하다. 대학의 생존과 직결되는 구조개혁, 통폐합, 정원 조정 등을 심의하는 위원회인데도 불구하고 대학의 상황을 전달하고 의견을 개진할 수 있는 학계 위원의 비중이 너무 적다고 볼 수 있다.

그리고 학계위원 8명 중에서도 지방대에 재직하고 있는 위원은 2명(25%)에 불과하다. 대학 구조개혁 평가가 “지방대를 살리기 위한 정책”을 표방하고 있음에도 불구하고, 지방대학의 어려운 상황을 전달하고 이해를 대변할 수 있는 지방대학 소속 위원의 비율이 너무도 미미한 수준이다.

3) 평가의 목적

교육부가 2014년 1월에 발표한 「대학 구조개혁 추진계획」에서 밝힌 대학구조개혁평가의 추진배경은 첫째, 고등교육 수급 전망에 따른 선제적 대응 필요, 둘째, 대학 교육의 질 제고를 통한 경쟁력 강화 요구 증가, 셋째, (지방대학·전문대학의 위기로 인한) 고등교육 생태계 황폐화 우려, 넷째, 유학생·평생학습 등 새로운 고등교육 수요 확대의 한계 등이다. 이를 간단히 정리하면 대학구조개혁 평가를 통하여 정원을 감축하고 부실대학을 정리하여 대학경쟁력을 강화하여 지방대학을 포함한 고등교육 생태계를 활성화시키는 것이다.

그러나 정원감축을 통한 부실대학의 정리나 대학경쟁력 강화는 상호 모순되는 것이며, 지방대학을 육성하기보다는 고사시키는 결과를 낳고 있다.

우선 교육부에서는 모든 정부재정지원사업 평가에 구조개혁 계획을 반영하여 자율적 정원감축을 강요하였다. 특히 2014년 6월에 평가가 마무리된 대학특성화(CK)사업을 지원하기 위해서는 대학마다 자체 정원조정계획을 제출했어야 했다. <표 5>에서 보듯이 사업에 선정된 108개 대학의 정원감축계획에 따르면, 2017학년도까지 2014년 입학정원 대비 7.3%(총 19,085명)을 감축하게 된다. 그 중에서도 수도권대학은 평균 3.7%, 지방대학은 평균 8.7%를 감축한다. 이를 다시 권역별로 나누어 보면 서울권이 3.0%로 가장 낮고, 경기·인천권 5.1%, 부산·울산·경남 8.0%, 대구·경

13) 위원회 운영의 일관성 유지를 위하여 제1기 위원 20명 중 13명을 재위촉하였고, 위원 7명을 신규 위촉했다. 새로 위촉된 위원은 최재정 정부법무공단 변호사(법조), 배홍기 KPMG 삼정회계법인 부대표(회계), 홍은경 (주)메드빌 대표이사, 이성철 현대차 인재개발원 원장(이상 산업·경제계), 이양섭 건국대 상경대학장, 이정표 한양여대 산학협력단장, 이인실 서강대 경제대학원 교수(이상 학계)다. 재위촉된 위원은 이영선 전 한림대 총장(위원장), 함인석 한국대학교육협의회 회장, 이기우 한국전문대학교육협의회 회장, 이대순 한국대학법인협의회 회장, 정상철 충남대 총장, 편호법 딜로이트 안진회계법인 부회장, 노무중 한국항공우주산업 전무, 류지성 삼성경제연구소 연구전문위원, 백성준 KDI국제정책대학원 교수, 김창수 중앙대 경영학부 교수, 박승철 경기대 이사장, 신해룡 호서대 벤처전문대학원 교수, 이영 한양대 교수, 왕상한 서강대 법학부 교수다(연합뉴스, 2013. 2. 4).

북·강원 8.3%, 호남·제주권 9.2%, 충청권 9.2% 등이다.

<표 5> 대학특성화(CK)사업 계획서상 정원감축 규모

구분	2014년 입학정원	2017년 입학정원	정원감축 규모
수도권	72,806	70,082	2,724(3.7%)
지방	188,935	172,574	16,361(8.7%)
합계	261,741	242,656	19,085(7.3%)

※ 자료: 교육부 보도자료(2014. 7. 1). CK사업 선정결과

이처럼 대학의 입학정원감축에 대한 아무런 법적 근거가 없는 교육부로서는 재정지원과 연계하여 대학이 자율적으로 감축하도록 유도(사실상 강제)하였고,¹⁴⁾ 그 결과 전체 감축정원의 약 85.7%가 비수도권 대학에서 추진되었다. 비교적 경쟁력을 갖춘 수도권대학은 정원감축을 거부하거나 최소한으로 계획하였지만, 상대적으로 약한 지방대학은 대폭적으로 정원을 감축할 수밖에 없었다.¹⁵⁾

또한 대부분의 대학에서 취업률 위주의 평가지표에서 별로 기여하지 못하는 인문·예술계열 중심으로 정원감축을 계획하였기 때문에 결과적으로 기초학문의 심각한 위기를 초래하였다. 박흥근 의원의 『2014-2015학년도 대학별 모집단위별 입학 정원』의 자료분석에 의하면 2014학년 대비 2015

학년의 입학정원감축비율은 인문사회계열 56.5%, 예체능계열 17.3%, 공학계열 17.0%, 의학계열 5.9%, 사범계열 3.3%로 나타났다(교수신문, 2015. 3. 23)!¹⁶⁾

이처럼 대학에 대한 지원을 통한 경쟁력 강화가 아니라, 규모의 축소와 퇴출 중심의 구조개혁은 학문간 부조화를 심화시키고 장기적으로 대학경쟁력을 약화시켜서 결국 학문 후속세대의 기반을 와해시킬 것으로 전망된다(반상진, 2015, 21쪽).¹⁷⁾

4) 평가 방법 - 평가지표를 중심으로

대학을 대상으로 하는 각종 평가에서 항상 문제가 되는 지표 중의 하나가 취업률과 재학생 충원율이다. 이 두 지표가 대학교육의 질적 수준이나 대학경쟁력의 제고와 무관하다는 것이 문제의 초점이다(강창동, 2015, 291-292쪽). 특히 취업의 질이 아니라 졸업후 1년 내에 어떤 직장이든 취업한 학생의 비율을 기준으로 측정하는 취업률은 대학교육의 질적 수준과 직접적인 관련이 없다. 취업률은 경제 활성화와 노동시장 건전성의 직접적인 영향을 받는 것이기 때문에, 대학의 노력으로 극복할 수 없고, 오히려 국가의 전적인 책임 하에 있는 것이고 청년실업의 책임을 대학에 전가하기 위한 것이다(이병량, 2013; 강창동, 2015)!¹⁸⁾

14) 특성화사업평가에서 2017학년도까지 정원의 10% 이상 감축하는 대학은 5점을, 7-10%미만은 4점을, 4-7%미만은 3점의 가산점을 받게 하였다.

15) 전국 56개 대학의 구조조정 계획에 따르면, 서울의 대학 13개교 가운데 서울대, 고려대, 연세대, 이화여대, 건국대, 동국대의 6개교는 정원 감축을 거부했고, 서강대, 성균관대, 숭실대, 중앙대, 한국외대, 한양대 등은 최소 수준인 4% 정도로 결정하였다. 수도권 대학에서는 경기대만 5%를 줄이고, 단국대, 아주대, 가천대 등은 4% 정도로 감축하였다. 지방대는 39개교 중에 한밭대와 울산대 4%를 제외하고 37개교가 7-10% 감축안을 계획하였으며, 강원대, 충남대, 충북대, 순천대 등 비교적 양호한 여건으로 보이는 국립대도 10% 감축안을 수립하였다(연합뉴스, 2014. 4. 27).

16) 이처럼 인문계·예체능계의 학문적 기반을 무너뜨릴 수 있다는 심각한 위험성을 느낀 교육부는 2015년 대학구조개혁 평가(안)부터 인문·예술계를 취업률 지표에서 제외하였다.

17) 이러한 비판에 따라 2주기 대학구조개혁평가에는 권역별(수도권, 충청, 호남·제주, 대경강원권, 동남권) 평가가 도입되었다. 그러나 이에 대하여도 규모별 평가의 도입 필요, 대학형태의 다양성 반영 등의 주장이 대두되었다(한국대학신문, 2017. 9. 3).

18) 일부 대학에서는 취업률 조사기간 동안 잠정적인 취업을 목적으로 대학기업을 양산하여 취업률을 높이기도

IMD(International Institute for Management Development)의 국가경쟁력 지표, 미국의 U.S. News & World Report와 Newsweek평가, 영국의 Guardian과 The Times-QS, 캐나다의 The Meelean's, 중국의 상해교통대학평가 등 세계 유수의 대학평가에서도 단순 취업률을 평가지표로 사용하지 않고 있다. 영국의 The Times-QS에서 졸업생의 취업도를 지표로 사용하고 있지만 채용 담당자의 정성 평가를 기준으로 하는 것이기 때문에 대학 구조개혁평가에서 사용하는 취업률과는 전혀 다른 것이다.

재학생 충원율도 취업률과 마찬가지로 교육의 질적 수준이나 대학 경쟁력과 무관하다는 비판을 받고 있으며, 외국의 대학평가에서 지표로 사용되지 않고 있다.

이러한 비판에 직면하여 취업률과 충원율 지표의 가중치는 지속적으로 하향 조정되었으나, 질보다는 양적 측면에 초점을 두었기 때문에 대학의 경쟁력을 제고하지 못한다는 근본적인 문제를 해결할 수는 없다.

대학교육의 질적 수준이나 대학 경쟁력과 직접적인 관련성이 높은 지표가 전임교원 확보율이다.¹⁹⁾ 대학설립·운영규정 제6조 제1항에서는 교원 1인당 학생수를 인문·사회계열 25명, 자연과학계열 20명, 공학계열 20명, 예·체능계열 20명, 의학계열 8명으로 규정하고 있다. 이러한 법정기준을 충족시키는 대학은 그리 많지 않다²⁰⁾ 문제

는 전임교원 확보율을 높이기 위하여 많은 대학에서 2003년 도입된 비정년트랙 전임교원을 증원하고 있다는 것이다. 2016년 국정감사자료에 따르면, 사립대학의 비정년트랙 전임교원은 2011년 2,179명(12%)에서 2015년 4,379명(20.5%)로 대폭 증가했다.²¹⁾ 비정년트랙 전임교원은 1-2년마다 재계약을 하고 보수나 연구지원 등의 처우가 정년트랙 전임교원에 비하여 상대적으로 열악하기 때문에 장기적인 측면에서 교육의 질을 높이기 어렵다. 그러나 대학에서는 재정부담을 줄이는 동시에 평가에서 높은 점수를 획득할 수 있기 때문에 지속적으로 비정년트랙 전임교원을 늘리고 있다.

비정년트랙 전임교원을 늘리는 과정에서 나타난 부작용은 교육의 질뿐만 아니라, 가뜩이나 처우가 열악한 시간강사를 대량 해고하고 있으며, 동시에 전임교원의 강의비율을 높이고 있다.²²⁾ 전임교원의 강의비율이 증가하는 것이 학생의 입장에서 비교적 우수한 강의를 수강할 수 있다는 점에서 교육의 질을 높이는 바람직한 방향으로 볼 수도 있지만, 강의와 강의준비로 인한 부담은 교육의 질적 수준을 하락시키고 연구에 매진하기 어렵게 만드는 요인이기도 하다. 고등교육법 시행령 제6조에 따르면 전임교원의 책임시수는 매주 9시간이 원칙이지만, 책임시수를 9시간 미만으로 정하고 있는 대학은 그리 많지 않다. 오히려 대학구조개혁평가를 이유로 책임시수를 늘리는 대학이 증가

하였다. 이에 교육부에서는 교내취업의 인정비율을 3%로 제한하기도 하였다.

19) 전임교원 확보율과 전임교원 1인당 학생수는 비슷하지만 약간 다르다. 전임교원 확보율은 학생정원을 기준으로 산출하고, 전임교원 1인당 학생수는 정원의 학생을 포함하는 전체 재학생 수를 기준으로 산출한다.

20) 한 인터넷 매체에 따르면, 2018년 1월 기준으로 상위 17개 대학 가운데 전임교원 확보율이 100%가 넘는 대학은 서울대, 성균관대, 연세대, 고려대 등 4개에 불과했고, 이공계특성화대의 경우에는 GIST대학, 포스텍, UNIST, DGIST 등 4개뿐이었다(베리타스 알파, 2018. 1. 30. <http://www.veritas-a.com/news/article>).

21) 2013년 1학기 전국 대학의 신입교수 가운데 절반 이상(50.8%)이 비정년트랙으로 채용되었고, 특히 쉼기 대학구조개혁 평가 직후인 2012년에는 40.7%에서 49.1%로 대폭 증가하였다(교수신문, 2013. 11. 11).

22) 대학교육연구소의 분석에 따르면, 전임교원의 강의담당 비율은 2012년 54.6%에서 2016년 64%로 증가했고, 시간강사의 강의담당 비율은 34.0%에서 23.7%로 하락했다(한국대학신문, 2017. 1. 25).

하고 있다.²³⁾

전임교원 확보율에 있어서 또다른 문제점은 만점 기준이다. 1주기 대학구조개혁평가에서 만점 기준은 전국 대학 평균값인 법정정원의 68.5%였다. 따라서 전국 평균치를 상회하는 우수한 대학은 상대적으로 평가에서 손해를 보는 것이다. 이처럼 법정정원을 기준으로 설정하지 않은 이유는 대학의 여건을 반영한 것이라고 하지만, 사실 국립대학의 경우에 전임교원의 실제 정원은 각 대학이 자율적으로 결정할 수 있는 것이 아니기 때문이다. 법정정원이 아닌 실제 정원은 「국립의 각급학교에 두는 공무원의 정원에 관한 규정」 제2조 제1항에 따라 교육부가 각 대학에 배정한다. 물론 국립대학의 교원은 국가공무원이기 때문에 공무원 정원 관리를 관장하는 행정안전부와 인건비 예산을 담당하는 기획재정부와의 협의에 의한다(김중성, 전주상, 2012; 김중성, 2013). 따라서 교육부 스스로가 국립대학 교원의 법정정원을 충족시켜 주지 못하기 때문에 법정정원기준을 전임교원 확보율의 만점으로 요구할 수 없었던 것이다.

평가지표에 있어서 보다 근본적인 문제는 지표의 내용과 가중치에 있어서 일관성이 부족하다는 것이다. 평가지표는 정부의 고등교육정책의 기본 방향을 제시하는 것이고, 각 대학에서는 정부의 재정지원과 연계된 평가지표에 따라 대학운영의 방향을 설정하기 때문에 지표의 일관성은 매우 중요하다. 그러나 대학 구조개혁평가에 있어서 세부 지표의 가중치는 <표 6>과 같이 매년 변해왔다.

<표 6> 연도별 정부재정지원 제한대학 평가지표와 가중치

(단위: %)

평가항목	2010	2011	2012	2013	2014
취업률	25	20	20	20	15
재학생충원율	20	35	30	30	25
전임교원확보율	10	5	5	7.5	10
학사관리 및 교육과정	5	5	5	10	12.5
장학금 지급률	15		10	10	10
교육비 환원율	15		10	7.5	12.5
상환율 및 법인지표		20	10	10	5
등록금 인상수준	5		10	10	10
국제화	5				
저소득층 학생지원		15			
계	100	100	100	100	100

※ 출처: 교육부, 각 학년도 재정지원 제한대학 발표자료

물론 가중치의 변경은 매년 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 반영하였기 때문이지만, 각 대학의 예측 가능성이라는 측면에서 제도의 시행 이전에 장기적이고 충분한 의견 수렴을 거쳐 어느 정도 지표체계를 확정지은 상태에서 제도를 시행해야 할 것이다. 지표항목 및 가중치의 빈번한 변경은 대학운영에 혼란을 야기할 뿐만 아니라 평가 자체에 대한 불신을 초래하여, 결과적으로 대학 구조개혁평가를 통한 대학 경쟁력의 확보를 요원하게 만들 것이다.

5) 평가일정 및 과정

교육부와 한국교육개발원은 2015년 2월 27일

23) 한국대학신문(2017. 1. 25)에 따르면, 대구대는 전임교원의 책임시수를 주당 15시간으로 늘리도록 각 단과 대학과 학과에 권고했다. 대구대는 시간강사료 삭감을 이유로 모든 전공수업을 전임교원이 담당하는 것을 원칙으로 하라고 안내했다. 동의대는 책임시수를 늘리지는 않았지만, 책임시수보다 미달할 경우 급여를 삭감하겠다고 공지했다. 영남대도 2016년 재정적자가 발생하면서 이에 대한 해결방안으로 전임교원 책임 강의시수를 합리화 하자는 내용을 발표했다. 전북대는 2017학년도부터 전반적으로 학부 강의시수를 늘리는 안을 택했다. 신입교수가 임용된 직후 두 학기 동안 책임 강의시수를 면제했으나 이제는 첫 학기만 면제하기로 했고, 보직교수들의 학부 강의담당시간도 3시간씩 늘렸다. 부산대는 시간강사가 강의하던 교양필수과목 ‘고전읽기와 토론’을 전임교원들에게 맡기기로 했다.

『2015년 대학구조개혁 평가』 대학 담당자 설명회를 개최하고 2014년 12월에 발표한 기본계획을 일부 수정한 평가계획과 평가편람을 공개했다. 설명회 자료에 따른 평가 추진 일정은 <표 7>과 같다.

<표 7> 2015년 대학 구조개혁 평가 추진일정

날짜(2015년)	일정
4월 3일	1단계 자체평가보고서(정성평가용) 제출
4월 13일 - 4월 21일	1단계 정량평가용 지표별 평가자료 및 증빙자료 1차 제출
4월 30일 - 5월 4일	1단계 정량평가용 지표별 평가자료 및 증빙자료 2차 제출
4월 넷째 주	1단계 인터뷰 평가(정성지표)
4월 다섯째 주	확인검증 방문
6월 첫째 주	1단계 평가 가집계 결과 통보 2단계 평가 설명회
6월 둘째 주	1단계 평가 가집계 결과 이의신청 접수
6월 셋째 주	1단계 평가결과 확정
6월 다섯째 주	2단계 자체평가보고서 제출
7월 둘째 주	2단계 현장방문평가
7월 다섯째 주	2단계 가집계 결과통보 및 이의신청
8월말	2단계 평가결과 확정

※ 자료: 교육부·한국교육개발원(2015), 대학 구조개혁 평가 대학 담당자 설명회 자료집

다음과 같은 평가를 직접 수행할 평가위원은 한국교육개발원이 2015년 3월 17일부터 27일까지 공모하였으며, 총 1,500여명이 지원했다. 대부분 평가위원으로 선정되면 소속 대학에 도움이 될 것으로 예상하여 지원한 것으로 판단된다. 지원자 중에서 500여명이 최종적으로 평가위원으로 위촉된다.

문제는 정성평가가 포함된 매우 복잡한 평가지표에도 불구하고 400개가 넘는 평가대상대학에 대해 불과 몇 개월 사이에 평가작업을 수행한다는 것이다. 게다가 1단계와 2단계 평가마다 각각 2주일 이상의 합숙을 통하여 연수와 평가를 수행하였다. 대부분의 대학교수가 학기 도중에 2주 또

는 4주간 합숙을 해야 한다는 것 때문에 평가위원으로 지원하지 아니한 것도 사실이다. 평가위원으로 지원한 사람들은 대부분 소속 대학에 도움이 될 것으로 예상하여 지원하였다고 한다(충북일보, 2015. 3. 31).

그리고 평가작업은 1개팀(9명)이 10개 대학의 모든 지표를 평가하는 방식으로 진행하였다. 2주간의 합숙기간에는 평가위원을 대상으로 한 교육기간이 포함되기 때문에 실질적인 평가작업기간은 매우 부족했을 것으로 보인다. 또한 100여개에 달하는 평가지표와 세부평가요소, 그리고 정량지표의 복잡한 산식과 정성지표의 등급 매뉴얼 등을 숙지하기에는 매우 짧은 기간이었기 때문에 충분한 사전교육이 이루어질 수 없었을 것으로 보인다.

또한 방대한 규모의 평가작업을 단기간에 수행하기 위하여 10개 대학마다 한 개의 평가팀을 배정하였지만, 이로 인하여 평가팀간의 주관적 편차가 발생하게 된다. 이를 조정하기 위한 가이드라인이 있었겠지만, 평가위원간에 충분한 논의와 합의를 거칠 수 없는 단기간의 정성평가에서는 공정성과 객관성을 확보하기 어려울 것이다.

6) 평가결과 및 활용

대학 구조개혁 평가의 결과에 따라 각 대학은 <그림 1>과 같이 정원 감축 여부 및 비율, 정부 재정지원사업에의 참여 여부, 학생들의 국가장학금 지원 여부, 학자금 대출 제한 등의 조치를 받는다. 더 나아가 2회 연속 ‘매우 미흡’등급을 받은 대학은 강제적 퇴출(학교 폐쇄)조치를 받는다. 이러한 조치 중에서 정원감축과 학교폐쇄의 경우는 구조개혁 평가의 결과에 따른 것이라고 보기 어렵다. 왜냐하면 앞에서 보았듯이 대학구조개혁 평가는 현재까지 아무런 법적 근거가 없기 때문이다.

우리나라의 대학정원은 교육여건접근법에 따라 결정된다.²⁴⁾ 이는 대학의 시설과 재정능력, 교원 확보율 등을 감안한 교육여건에 따라 교육부가 대학설립을 인가할 때 입학정원까지 포함하여 인가하는 방식이다. 따라서 대학설립·운영규정에 따라 교육부가 인가한 정원에 대하여 감축조치를 취하려면 상당한 이유와 법적 근거가 있어야 한다. 또한 교육부가 평가기본계획에서 밝힌 바와 같이 “근거 법률 제정·시행시 법률에서 정한 절차를 거쳐 평가결과를 정원감축에 활용”할 수 있다. 그러나 근거 법률이 제정되지 아니한 시점에서 교육부는 각 대학에 정원감축을 강제할 아무런 권한이 없다.

고등교육법 제60조에 따르면, 교육부장관은 학교가 교육관계법령 또는 이에 따른 명령이나 학칙을 위반하면 시정이나 변경을 명할 수 있고, 이를 이행하지 아니하면 정원 감축조치를 취할 수 있다. 그러나 대학 구조개혁 평가가 교육관계법령이나 이에 따른 명령이 아니기 때문에, 구조개혁 평가에서 하위등급을 받은 대학에 대하여 평가결과를 직접적인 근거로 정원감축조치를 취할 수는 없는 것이다.

이에 따라 교육부에서도 구조개혁 평가결과를 활용한 정원감축이 아니라, 특성화(CK)사업을 비롯한 정부재정지원사업 평가에 자율적 정원감축 비율을 반영한 것이다. 즉 외형적으로는 대학의 자율감축이지만, 실질적으로는 교육부의 강제적 정원감축인 것이다.

더 나아가 대학 구조개혁평가에서 2회 연속 ‘매우 미흡’등급을 받은 대학은 강제적 퇴출(학교 폐

쇄)조치를 받게 된다. 이에 따라 교육부는 2017년 10월 27일에 한중대학교와 대구외국어대학교에 대하여, 12월 13일에는 서남대학교에 대하여 대학폐쇄명령(폐쇄일 2018. 2. 28)을 발표하였다. 그러나 이 경우에도 대학 구조개혁평가의 결과에 따른 직접적 조치라고 볼 수 없다.

교육부에서도 이들 대학에 대한 학교폐쇄조치는 고등교육법 제62조에 따른 것이라고 발표하였다. 고등교육법 제62조에 따르면, 교육부장관이 학교 폐쇄를 명할 수 있는 경우는 ① 학교의 장이나 설립자·경영자가 고의나 중대한 과실로 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우, ② 학교의 장이나 설립자·경영자가 같은 사유로 이 법 또는 그 밖의 교육 관계 법령에 따른 교육부장관의 명령을 3회 이상 위반한 경우, ③휴가기간을 제외하고 계속하여 3개월 이상 수업을 하지 아니한 경우 등이다.

대학폐쇄명령을 받은 3개 대학은 특별종합감사를 받았고, 3차례의 시정명령 및 대학폐쇄 계고를 받았음에도 불구하고 이를 이행하지 못하여 고등교육법에 따라 폐쇄명령을 받은 것이다. 물론 특별종합감사가 대학구조개혁평가에 따른 것이라고 해도, 구조개혁평가 기본계획에서는 최하위등급으로 평가된 대학에 대하여 상시컨설팅을 통하여 지속적인 자구노력의 기회를 부여하는 것까지만 명기되어 있다. 결국 이번 대학폐쇄조치는 구조개혁평가나 그 후속조치인 상시컨설팅에 따른 직접적인 조치가 아니라, 대학구조개혁평가와 무관하게 항시 실시할 수 있었던 특별감사결과에 따른 조치라고 할 수 있다.

24) 일반적으로 외국의 대학정원은 사회수요접근법(social demand approach)에 의하여 대학의 자율로 정원을 조정하고 있다. 이 방식은 인구의 증감과 고등교육에 대한 사회적 수요에 따라 정원이 조절되도록 하는 것이다. 그리고 개발도상국에서는 인력주요접근법(manpower requirement approach)에 따르고 있다. 이 방식은 국가의 경제정책에 따라 인력의 수급전망을 국가가 예측하여 고등교육 인력규모를 결정하는 방식이다 (이상주, 2013).

정원감축이나 학교폐쇄조치가 대학구조개혁평가의 결과에 따른 직접적 조치가 아니라, 자율적 정원감축의 형식을 빌거나 특별종합감사에 따른 시정명령 위반을 근거로 삼은 것은, 앞서 기술한 바와 같이 대학구조개혁평가의 법적 근거가 없기 때문이다.

그리고 2017년 1월에 대구미래대학(학교법인 애광학원)은 2018년 2월 28일자로 자진 폐교하기로 이사회에서 의결하였다. 현행 사립학교법 제35조에 따르면, 대학이 폐쇄되어도 학교법인이 유지되는 경우에는 잔여재산을 국고로 환수할 수 없으며, 학교법인이 해산되더라도 정관으로 지정한 자에게 귀속된다. 다만 정관으로 지정한 자에게 귀속되지 아니한 재산은 국고에 귀속된다.

이러한 불합리한 점을 개선하고자, 2017년 11월 20일에는 신동근 의원 등 12인이 사립학교법 일부개정안(의안번호 2010237)을 제안하였으며, 그 내용은 학교법인의 이사가 사립학교의 운영에 중대한 장애를 야기하여 해산하는 경우에는 그 잔여재산을 국고 등에 귀속시키는 것 등이다. 그러나 이 개정안은 아직까지 교육문화체육관광위원회에 계류 중이다. 따라서 부실한 대학법인들이 이 개정안이 국회에서 통과되어 발효하기 전에 자진 폐교를 통하여 잔여재산을 빼돌리려 한다는 의혹을 받고 있는 것이다.

5. 결론 - 대학평가의 방향

교육부가 발표한 「2018년 대학 기본역량 진단 추진계획(안)」에 따르면, 2015년의 대학 구조개혁 평가는 “대학 서열화, 지역대학에 대한 고려 부족, 감원 감축에만 초점, 지원과 연계되지 않아 교육여건 개선 미흡 등”의 문제점이 있었다. 이에 따라 교육부에서는 2018년에 “과도기적”으로 대

학 기본역량 진단을 추진할 계획이며 향후 고등교육 전문가와 현장 등의 의견을 수렴하여 새로운 진단방안을 마련할 예정이라고 발표하였다. 이에 대하여 ‘대학공공성강화를위한공동대책위원회(공대위)’를 중심으로 기존의 대학 구조개혁평가와 유사한 기본역량진단을 거부하자는 주장이 제기되었다.

교육부는 자타가 공인하는 잘못된 평가제도를 “과도기적”으로라도 굳이 추진하려고 하는 이유는 무엇일까? 차라리 2018년 평가를 뒤로 미루더라도 제대로 된 평가제도를 만들어서 평가하는 것이 더 바람직하지 않을까? 이 연구는 위와 같은 의문에서 시작하여, 기존의 대학구조개혁평가에 대한 근본적이고 면밀한 분석과 평가를 바탕으로, 과도기적인 기본역량진단이 아닌 새로운 평가체계를 수립하여야 한다는 목적을 가지고 수행되었다.

그 결과 대학 구조개혁평가에 대한 비판적 메타 평가를 통하여, 첫째, 대학평가의 법률적 근거가 결여되어 있고, 둘째, 평가주체의 설치근거가 없고 독립성·자율성과 대표성이 미흡하며, 셋째, 평가목적이 정원감축에만 초점을 맞추고 있고, 넷째, 평가지표가 취업률과 충원률 위주로 되어 있고, 지표와 가중치의 일관성이 부족하며, 다섯째, 평가일정이 지나치게 단기간으로 설정되어 있고, 여섯째, 정원감축 및 학교폐쇄조치와 같은 평가결과의 활용을 위한 근거가 결여되어 있다는 등의 문제점을 제시하였다.

이러한 평가결과를 바탕으로 대학기본역량진단에서는 우선적으로 진단의 실시, 진단주체, 진단 결과의 활용 등에 대한 내용을 담은 근거법률을 제정하고, 조급한 진단 실시를 잠시 보류하더라도 충분한 시간적 여유를 가지고 평가를 실시하며, 광범위한 의견수렴을 거쳐 진단지표를 수정·보완하여야 할 것이다.

대학평가 내지 진단에 있어서 가장 중요한 것은

대학과 학문의 자율성을 훼손하지 않고 각 대학이 가진 특수성과 개별성을 충분히 살려나가면서 대학의 경쟁력을 제고하여야 한다는 것이다. 이를 위하여는 형평성과 수월성의 조화라는 교육철학에 대한

명확한 인식과 방향 설정이 우선되어야 할 것이며, 교육과 연구와 봉사라는 대학의 기본사명에 바탕을 둔 진단(평가)체계가 정립되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강창동 (2015). 정부의 「대학구조개혁」 정책에 관한 비판적 연구. <한국교육학연구>, 21(4), 275-306.
- 교육부 (2014). 대학 구조개혁 추진계획. 교육부 대학지원실.
- 교육부 (2014). 대학 구조개혁 평가 기본계획. 교육부 대학지원실.
- 김명수 (2000). <공공정책평가론>. 서울: 박영사.
- 김명환 (2015). 갈림길에 선 한국 고등교육-정부의 대학 구조조정 정책 비판과 대안의 모색. <경제와 사회>, 비판사회학회, 115-141.
- 김중성 (2013). 국립대학 전임교원의 신규채용제도에 관한 연구. <사회과학연구>, 24(1), 127-150.
- 김중성 · 전주상 (2012). 국립대학 전임교원의 정원기준과 산정모형에 관한 연구. <사회과학연구>, 23(4)139-166.
- 반상진 (2015). 대학구조개혁정책의 쟁점과 대응과제에 관한 연구-학령인구 감소에 대한 새로운 대학구조개혁 패러다임 탐색. <교육공학연구>, 18(2), 14-26.
- 백성기 (2014). 대학 구조개혁을 위한 평가지표 개발. 교육부 정책연구 2014-27.
- 이 영 (2014). 대학구조개혁정책의 현황과 개선방안. <대학교육>, 2014_04+05+06, 한국대학교육협의회.
- 이병량 (2013). 대학구조개혁 정책 사례 분석: 통계의 기체로서 평가. <한국정책학회 동계학술대회 발표논문집>, 391-407.
- 이상주 (2013). 고등교육정책과 대학경쟁력 강화방안-지방사립대학을 중심으로. <전산회계연구>, 11(2), 83-109.
- 이태희 · 김종인 (2017). 대학 구조개혁평가에 대한 메타평가 준거 개발 연구-인적자원개발 관점의 적용. <한국신학기술학회 논문지>, 18(1), 649-662.
- 정홍상 · 하혜수 · 김부철 (2013). 메타 평가 모형 개발에 대한 시론적 논의: 체제론적 관점을 적용하여. <한국행정논집>, 25(2), 455-478.
- 주경일 · 배응환 (2011). 대전광역시 성과평가에 대한 메타평가와 발전방향. <GRI연구논총>, 13(3), 15-191.
- 한국교육개발원 (2014). 대학 구조개혁 평가 방향 정립을 위한 대학평가 운영 실태 분석. 현안보고 OR 2014-07.
- 홍정선 (2017). <신 행정법특강>. 서울: 박영사.
- 교수신문(<http://www.kyosu.net/>)
- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>)
- 동아일보(<http://www.donga.com/>)
- 한국대학신문(<http://news.unn.net/>)

베리타스 알파(<http://www.veritas-a.com/>)

연합뉴스(<http://www.yonhapnews.co.kr/>)

충북일보(<http://www.inews365.com/>)

Chelmisky, Eleanor (1985). *Program Evaluation: Patterns and Directions*. Washington D.C.: American Society for Public Administration.

Cook, Thomas, & Gruder, Charles. L. (1978). Meta-evaluation. *Evaluation Quarterly*, 2(1), 5-51.

Larson, Richard, & Berliner, Leni (1983). On Evaluating Evaluations. *Policy Science*, 16(2), 147-163.

National Conference of State Legislatures (2014). *Performance-based funding for higher education*. Available: <http://www.ncsl.org/research/education/performancefunding.aspx>.

Rabovsky, T. M. (2012). Accountability in higher education: Exploring impacts on state budgets and institutional spending patterns. *Journal of Public Administration and Theory*, 22(3), 1-26.

Scriven, M. (1969). An Introduction to Meta-Evaluation. *Educational Product Report*, 2, 36-38.

Stufflebeam, D. L., Madaus, G. F., & Kellaghan, T. K. (2000). *Evaluation Models*. Boston: Kluwer Academic Pub.

TEQSA (2012). *Regulatory Risk Framework*.

The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1994). *The Program Evaluation Standards: How to Assess Evaluations of Educational Programs*. Thousand Oaks, CA: Sage.

White House (2013). *College ratings and paying for performance*. Retrieved from: <http://www.ed.gov/college-affordability/college-ratings-and-paying-performance>.

文部科學省 (2010). 國立大學法人化後の現狀と課題について (中間まとめ).

中央教育審議會 (2013). 第2期教育振興基本計畫について (2013. 4. 15).

A Critical Review of the University Restructuring Evaluation

Jong-seong Kim

Chungnam National University

Since 2015, the university restructuring evaluation has been widely criticized. The university basic competency assessment will be enforced from 2018 and is a very similar assessment system. The university restructuring evaluation was analyzed using meta-evaluation. Results include the following: First, that has no legal basis. Second, evaluation agencies have no basis for establishment and lack independency, autonomy and representativeness. Third, that purposed only reduction enrollment. Forth, evaluation indices are focused on employment rate and recruitment rate. Fifth, the evaluation period is too short, Sixth, that has no legal basis on the utilization of evaluation results. In the future, university evaluation should be modified and complemented by extensive acceptance of opinions. Furthermore, university evaluation should enhance specialty and individuation of universities, raise university competences without violation of the university and academic freedom.

Keywords: University Evaluation, University Restructuring Evaluation, Restructuring, Reduction Enrollment, Meta-evaluation