

## 고등교육 분야 책무성 정책 분석: 비판적 성찰과 미래방향 탐색

변기용 (고려대학교 교육학과)<sup>1)</sup>

### I. 서 론

#### ○ 논의의 배경

- 21세기로의 전환을 맞이한 지난 이십여년의 기간 동안 교육체제와 이를 둘러싼 환경은 시시각각으로 역동적 변화를 겪고 있음. 그 중에서도 고등교육 분야는 지식기반사회에 접어들면서 가장 핵심적 변화를 경험하고 있어 가히 ‘변화의 중심’이라고 할 만함.
- 1990년대 이후 거의 모든 OECD 국가에서 ‘고등교육개혁 신드롬’이라고 할 만큼 고등교육 개혁에 대한 논의가 일종의 유행처럼 번져 나가고 있고, OECD와 World Bank 등 국제기구에서도 대학교육과 연구의 질을 어떻게 담보해 나갈 것인지에 대한 논의가 교육 분야의 가장 중요한 의제 중 하나로 부각되고 있음(OECD, 2008a, 2008b; Salmi & Hauptman, 2006).
- 이러한 세계적 추세에 부응하듯 국내에서도 국가 경쟁력의 견인차로서 고등교육의 중요성이 그 어느 때보다도 커짐에 따라 **정부와 납세자, 기업과 학생(학부모) 등 외부 고등교육 수요자들을 중심으로 고등교육에 대한 책무성 확보 요구가 거세지고 있음**. 바야흐로 “대학이 본연의 역할을 제대로 수행하고 있는지”에 대한 의문이 우리 사회 전반에 걸쳐 증폭되고 있는 중차대한 시점에 다다른 것임.
- 특히 현 정부 들어서 대학 구조개혁 및 국립대학 선진화 방안, 대학정보공시제 및 고등교육 평가체제 개편, 교육역량 강화 사업 시행 등 고등교육의 책무성을 담보하기 위한 다양한 개혁방안들이 연이어 쏟아져 나왔음. 아울러 이러한 정부의 노력과는 별개로 언론 등에 대한 대학평가, 학생들에 의한 강의평가 결과의 공개 등 시장기제에 의한 책무성 확보 움직임도 나날이 강화되고 있음.

#### ○ 본 논문의 문제인식

- 책무성에 대한 요구가 빗발치는 이러한 사회적 맥락속에서 **“2012년 현재 시행 혹은 활용되고 있는 다양한 책무성 확보기제가 과연 우리나라 고등교육의 책무성**

1) 본 발제문은 2012년 9월부터 12월까지 진행하고 있는 고려대학교 대학원 교육학과 교육행정학 및 고등교육학 전공 학생들(박사과정 남미자, 서경화; 석사과정 김희연, 이수지, Liu Xinlei)과의 학습모임에서 논의하고 토론한 결과를 바탕으로 작성되었음을 밝혀둔다.

을 효과적으로 확보하는데 성공하고 있는가?” 라는 기본적 의문에 대한 해답을 찾아보는 것임.

- 이를 위해 먼저, 현재 고등교육 책무성 확보를 위해 활용되고 있는 다양한 기제들의 내용과 특징을 체계적으로 살펴보고, 그 성과와 한계를 비판적으로 성찰해 보고자 함.
- 아울러 이러한 분석결과를 바탕으로 향후 정부가 보다 효과적으로 고등교육 분야의 책무성을 확보하기 위해 필요한 정책방향의 설정과 관련한 시사점을 도출하는 것을 목표로 함.

## II. 고등교육 책무성의 개념과 유형

### 1. 고등교육 책무성의 개념

#### 가. 책무성의 개념

- 책무성(Accountability)의 의미와 개념은 현재 논자(예컨대 Bovens, 2007; Mulgan, 2000; 이차영, 2010 등)에 따라 매우 다양한 방식으로 규정되고 논의되고 있음(※ 책무성의 개념에 대한 구체적 논의는 제1주제 발제문 참조).
- 본 발제문에서는 일단 고등교육 책무성 논의를 위한 기초를 제공하고자 하는 차원에서, 이러한 선행연구에서의 접근방식 중 연구자가 판단하기에 책무성의 개념을 가장 분석적인 측면에서 명료하게 제시하고 있다고 생각되는 Bovens(2007)의 정의를 간략히 소개하기로 함.
- Bovens(2007)은 책무성을 “책무이행자(an actor, the accountant)는 자신의 행동에 대하여 설명하거나 정당화할 의무를 가지게 되고, 책무요구자(the forum, the accountholder or accountee)는 (이에 대한) 질문과 판단 과정을 거쳐, 책무이행자가 그에 따른 처분(제재 및 보상)을 받을 가능성을 내포하는 책무이행자와 책무요구자와의 관계”로 정의하고 있음.
- 여기서 책무이행자는 개인(교수, 행정직원) 혹은 조직(대학, 단과대학, 학과 등)이 될 수 있고, 책무요구자도 개인(상관, 장관, 기자) 혹은 조직(의회, 정부, 사법부, 감사원 등)이 될 수 있음. 책무요구자는 통상적 위임자-대리인 관계에서의 위임자일 수도 있고(예컨대 교과부 장관), 위임자와는 관계없는 제3자 혹은 기관(전문학회, 언론기관 등)일 수도 있음.
- 사회적 관계로서의 책무성으로 규정되기 위해서는
  - 1) 일정한 책무요구자에게 자신의 행위에 대한 정보를 제공하는 책무이행자의 존재;

- 2) 정치적 선전·선동이나 단순히 일반 대중에 대한 정보제공 혹은 강연 등에 그치는 것이 아니라, 행위에 대한 설명과 정당화가 존재(특히 정책의 실패나 재난 등의 경우);
- 3) 이러한 설명은 무작위적으로 주어지는 것이 아니라, 반드시 특정한 책무요구자(forum)에게 주어져야 함;
- 4) 책무이행자 마음대로 이러한 설명을 제공하느냐에 대해 결정하는 것이 아니라, 반드시 책무이행자가 그렇게 해야만 한다는 의무감을 느껴야 함 (the actor must feel obliged to come forward - instead of being liberty - to provide any account whatsoever); 이러한 의무감은 공식적(법, 규정) 혹은 비공식적(집합적 기대, 동료 압력)일 수 있음;
- 5) 책무요구자는 책무이행자를 조사하거나 제공된 정보나 행위의 정당성에 대해 의문을 제기할 수 있는 가능성이 있어야 하고, 궁극적으로 이러한 판단에 따라 책무이행자가 공식적 혹은 비공식적 제재와 보상에 직면하게 될 가능성이 존재해야 함 (Bovens, 2007).

#### 나. 고등교육 책무성의 특수성

- 그렇다면 고등교육의 책무성은 이러한 일반적인 책무성, 예컨대 기업, 일반행정, 나아가 초·중등 교육에 요구되는 책무성과는 무엇이 다른가? 혹은 달라야만 하는가? 도대체 고등교육의 어떠한 특성이 이 분야에 적용되는 책무성이 다른 분야와 다른 특별한 고려를 하도록 만드는가? 이러한 의문과 관련 아래와 같은 특성이 고등교육의 책무성을 다른 분야와 구별되게 만드는 특별한 속성을 가지게 만든다고 여겨짐.

##### 1) 고등교육의 전문성

- 흔히 대학현장에 있는 교수들은 ‘고등교육’ 분야는 다른 기업체, 일반행정, 심지어 초·중등 교육 분야와 다르며, ‘책무성’과 관련한 논의도 이러한 고등교육의 특수성이 반영되어야 한다고 주장하고 있음.
- 예컨대, 대학 교수들은 **고등교육의 주요 과업 혹은 서비스가 다른 분야의 공공 서비스와는 다른 전문성을 가지고 있고, 따라서 전문가로서의 교수들에 의해 책무성의 내용과 기준이 설정되고 평가되어야 한다고 주장하고 있음;**
- 하지만, 사회가 발전함에 따라 사회의 거의 모든 분야가 전문화되고 이들 분야가 세분화된 전문지식을 가진 전문가에 의해 주도되면서(예컨대, 복지, 보건, 의료, 통상 등), 다른 많은 사회의 분야에서도 이들 전문가들은 자신과 자신의 동료들만이 그들의 행위와 성과를 평가할 수 있다고 주장하게 되면서 책무성은 점차적으로 사유화(privatization), 파편화로 이어지게 됨(Burke, 2005).

- 현대 사회에서 이렇게 전문성을 인정받을 수 있는 서비스 분야가 급속도로 증가하고 있으므로 전문성만을 가지고 고등교육 분야의 책무성의 특수성을 논하는 것은 한계가 있음.
- 특히 과거 소수의 한정된 사람들만이 고등교육 분야에 접근할 수 있었던 엘리트 고등교육 체제와는 달리 고교 졸업자의 절대 다수가 고등교육 기관에 진학하는 보편화된 고등교육 체제하에서도 **모든 고등교육의 목적과 성과가 반드시 내부 전문가들에 의해서만 평가되어야 하는가** 라는 문제제기가 고등교육 체제 외부(정부, 납세자, 기업 등)에서 나날이 커지고 있으며,
- 이러한 상황에서 **전문가에 의해 평가되어야 하는 보다 타당한 근거는 무엇인지, 그리고 그 범위와 정도는 어디까지가 되어야 할 것인지가 논란의 대상이 되고** 있음.

## 2) 대학의 본질적 역할과 사명: 사회비판과 새로운 지식의 창출

- 고등교육의 목적과 그 성취결과가 이에 종사하는 전문가에 의해 자율적으로 평가되어야 하는 근거는 무엇보다 **대학의 사명이 바로 “정부, 기업 등 사회에 대한 비판”과 “새로운 지식의 창조와 혁신”**에 있다는 점에서 찾아야 할 것이며,
- 이는 곧 고등교육 기관에 적용되는 책무성의 내용과 그 확보방식이 다른 분야와 달라야 한다는 가장 핵심적 근거를 제공함.
- 대학은 자신들을 둘러싸고 있는 사회에 대해 봉사하고 그 요구에 부응할 의무를 가지고 있는 동시에, 이들이 올바른 요구를 하고 있는지를 비판적으로 성찰하여 그 방향을 제시해야 할 의무도 동시에 지고 있는 것임.
- 예컨대 만약 대학이 시장요구에 지나치게 민감하게 반응하여 이를 그대로 수용하기만 할 경우 한편으로 대학은 그러한 시장적 요구를 주도하는 거대기업의 이익이나, 교육소비자들의 포퓰리즘적 이해관계 추구를 비판해야 하는 자신들의 사명을 방기하는 것이라고 볼 수 있으며,
- 이러한 논리는 국가(정부)의 요구에 대한 대응 측면에서도 동일하게 적용될 수 있는 것임.

## 3) 고등교육의 목적과 사명에 대한 사회적 합의의 부재

- Behn(2001:7; Burke, 2004에서 재인용)은 “만약 어떤 사람들에게 무엇에 대해 책임지게 하기를 원한다면 먼저 그들에게 무엇을 기대하고, 무엇을 기대하지 않는지부터 분명히 특정할 수 있어야 한다(If you want to hold people accountable, you have to be able to specify what you expect them to do and not do...)” 라고 하고

있는데,

- 이러한 문제제기를 고등교육 책무성 논의에 적용해 보자면, **고등교육 분야에서는 주요 이해관계자들(예컨대 정부, 대학, 기업, 교수, 학생, 행정가들) 사이에 고등교육기관이 달성해야 할 목적과 사명에 대한 분명한 합의가 존재하고 있다고 보기 어려우며**, 이는 고등교육 책무성 논의의 특성을 규정하는 또 하나의 중요한 측면이라고 할 수 있음.
- 예컨대 교육, 연구, 봉사 중 대학이 중점을 두어야 할 가장 핵심적 우선순위는 무엇인가?
  - 문사철 등 인문학과 기초과학, 그리고 경영학, 공학 등 응용과학 사이에 대학은 어떤 분야에 보다 중점을 두어야 하나? 졸업생에게 요구되는 자질은 기업현장에서 직접적으로 적용할 수 있는 직업분야의 구체적 지식과 기술(specific knowledge and skills)인가 그렇지 않으면 보다 범용적으로 활용할 수 있는 일반적 능력(general competencies)인가? 등등의 질문에 대한 명확한 사회적 합의는 존재하지 않는다고 보여짐.
- 이와 함께 정부와 기업들은 흔히 대학들이 사회적 요구에 부응하지 못하고 있다고 비판하면서도 그들이 구체적으로 무엇을 대학에 요구하는지를 분명히 제시하는데 실패하고 있고,
  - 제시했다고 하더라도 이러한 요구들은 정권교체나 경기상황 등에 따라 변화가 심하여 그 일관성을 확보하기가 어려운 경우가 적지 않음.

## **\*\* (종합)**

- 사회비판과 사회적 요구 부응이라는 대학의 이러한 두 가지 상반된 역할과, 고등교육의 목적 및 사명의 불명확성이 고등교육 책무성 논의를 보다 복잡하고 다면적 측면으로 만들며,
  - 동시에 대학의 책무성을 기업이나 일반 행정 뿐만 아니라 초·중등 교육과도 다른 맥락에서 논의할 중요한 근거를 제공하는 것이라고 볼 수 있음.

## **2. 고등교육 책무성의 유형**

- 논자(예컨대, Elmore, 2004; Darling-Hammond, 2007; Burke, 2004; Romzek & Dubnick, 1987 등)에 따라 책무성을 분류하는 다양한 접근방식이 있지만,
  - 고등교육 분야의 경우 다음의 두 가지 책무성 유형 분류 접근방식이 본 논문에서의 논의 전개와 관련하여 특별한 의미가 있다고 생각하여 논의의 기초를 제공한다는

차원에서 간단히 언급해 둠.

(※ 자세한 책무성의 유형분류와 관련해서는 제1주제 발제문을 참조).

#### 가. 책무의 성격에 따른 구분: 정치적(관료적) vs. 시장적 vs. 전문적 책무성

- \* Elmore(2004): 정치적(political), 법적(legal), 행정적(administrative), 전문적(professional), 사회적 책무성(social accountability)
- \* Darling-Hammond(2007): 정치적(political), 법적(legal), 관료적(bureaucratic), 전문적(professional), 시장적(market accountability)
- \* Burke(2004): 관료적(bureaucratic), 전문적(professional), 정치적(political), 관리적(Managerial), 시장적(market), 관리된 시장적(managed market accountability)

○ 이렇게 학자들에 따라 다양하게 고등교육 책무성 유형을 제시하고 있으나,

- 여기서 제시하고 있는 “법적, 관료적, 정치적, 관리적, 행정적 책무성” 등은 비록 서로 다른 용어를 사용하고 그 내용도 부분적으로 다르기는 하지만 크게 보면 서로 중첩되는 측면이 적지 않고,
- 아울러 “시장적, 사회적, 관리된 시장적 책무성” 도 유사한 측면을 보다 세분화하거나 같은 대상을 단순히 다른 용어로 제시하고 있는 측면이 강하다고 판단되어,
- 본 논문에서는 후속하는 분석틀에서의 주요 분석적 차원과 일치시킨다는 차원에서 책무성의 유형을 크게 다음의 세 가지 범주로 단순화하여 그 특징을 아래와 같이 살펴보았음.

〈표 1〉 고등교육 책무성의 유형

| 유형   | 정치적/관료적 책무성<br>(Bureaucratic/Political Accountability)  | 시장적 책무성<br>(Market Accountability)             | 전문적 책무성<br>(Professional Accountability)   |
|------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 주요수단 | Rules & Regulation<br>Policies & Planning<br>Management | Steering & Incentives<br>Customer Satisfaction | Expertise<br>Peer pressure<br>Consultation |
| 목적   | Efficiency<br>Productivity<br>Social Priorities         | Responsiveness<br>Priorities                   | Quality                                    |
| 지표   | Input/Process<br>Outputs/Outcome                        | Outputs & Outcomes                             | Processes                                  |
| 결과   | Continuation/Sanctions                                  | Profits/Incentives Losses                      | Participation                              |

|             |                                 |                             |                            |
|-------------|---------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
|             | Incentives/Losses               |                             | Neglect                    |
| 거버넌스        | Centralized<br>/Decentralized   | Market forces               | Collegial                  |
| 구체적<br>프로그램 | 평가연계 재정지원<br>성과급/성과예산<br>감사, 규제 | 언론사 평가<br>강의평가<br>학생 만족도 조사 | 평가인증제<br>동료평가(peer review) |

\* 주: Burke(2005:12-13)의 Table 1.1의 내용을 바탕으로 일부 재조정하여 제시함

#### 나. 책무요구자의 위치에 따른 구분: 내적(internal) vs. 외적(external) 책무성

- Elmore(2004)는 교육의 책무성에 대한 대부분 기존 논의가 “책무성이란 외부의 권위있는 기관이 학교에 대해 강요, 책임지우는 것”이라는 전제에 기반한다고 보고, 이러한 전제가 책무성 확보를 위해 과연 타당한가? 라는 문제의식을 제기하고 있음.
- 이에 따라 그는 책무성을 내적 책무성과 외적 책무성으로 구분하고,
  - 외적 책무성만으로는 교육의 책무성을 제대로 담보할 수 없으며 책무성이 효과적으로 발휘되기 위해서는 반드시 내적 책무성 기제가 제대로 작동하고 있어야 함을 강조하면서,
  - 내적 책무성을 보다 정치하게 (1) Individual responsibility(예: 개인의 도덕적 가치, 신념) => (2) Collective expectations(예, 집단규범, 동료압력) => (3) Internal accountability(예, 내부적 책무성 기제; 교수업적평가기준, 인센티브 제도 등)의 차원으로 세분화하고,
  - 이를 외부에서 부과되는 책무성 확보기제를 지칭하는 (4) External Accountability와 대별시키고 있음.

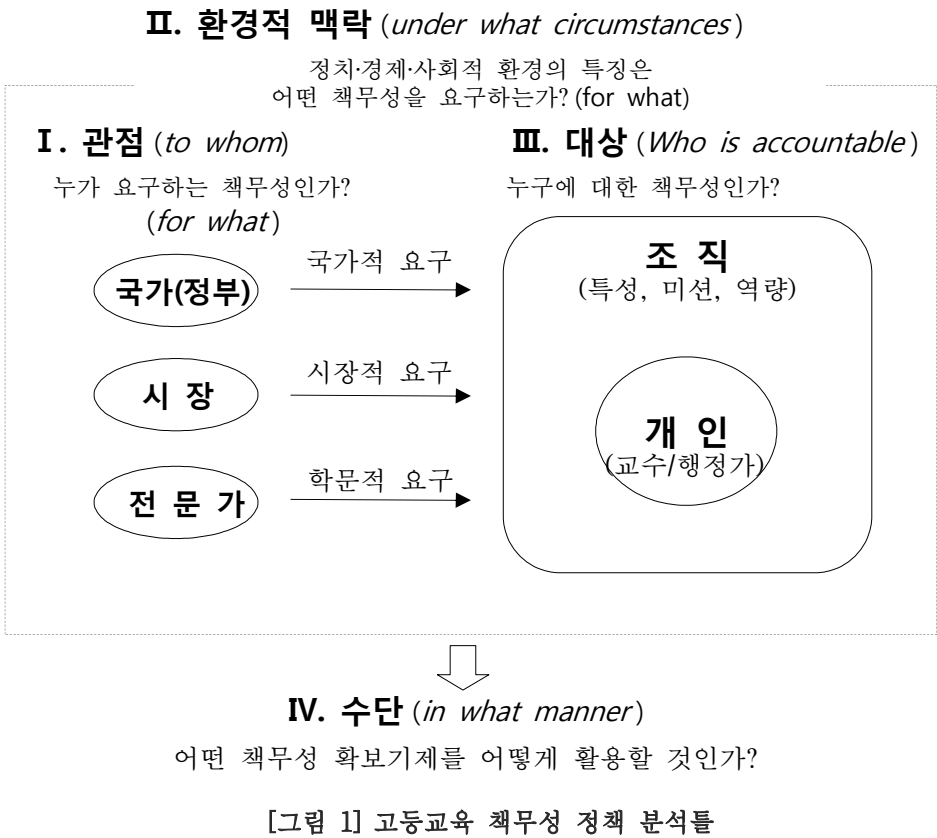
### Ⅲ. 고등교육 책무성 정책 분석틀

#### 1. 고등교육 책무성 정책 분석틀

- Halstead(1994:146)는 책무성과 관련한 다양한 이슈를 “누가 누구에게, 무엇에 대해, 어떤 방식으로, 그리고 어떤 상황에서 책무를 지는 것인가?(Who is accountable to whom, for what, in what manner, and under what circumstances?)” 라는 질문으로 구체화하고 있음.

- 이를 개별 분석요소들을 중심으로 좀 더 구체적으로 나누어 살펴보면 크게
- (1) **‘관점’의 문제 (“to whom”)**: (다양한 책무요구자 중) 누구의 관점에서 책무성의 내용을 규정하고, 그 성과를 평가할 것인가?;
  - (2) **‘환경적 맥락’의 문제 (“under what circumstances”)**: 특정시기, 특정국가를 둘러싸고 있는 정치, 경제, 사회적 환경의 특징은 책무성의 내용과 성과의 규정에 어떠한 영향을 미치고 있는가?;
  - (3) **‘대상’의 문제 (“who is accountable”)**: 상이한 많은 책무성 이행자(예컨대 대학, 학과, 그 구성원인 교수 등) 중 누구에게 책임을 물을 것인가?; 그리고
  - (4) **‘수단’의 문제 (“in what manner”)**: 책무성을 확보하기 위한 다양한 수단(책무성 기제) 중 어떤 수단을 어떻게 활용할 것인가?의 문제로 나누어 볼 수 있으며,
- 이 중 ‘관점’과 ‘환경적 맥락’의 문제는 책무성의 내용(“for what”)을 규정하는데 밀접한 관련이 있다고 할 것임.
- 따라서 “어떤 시기에 특정 사회에서 사용되고 있는 책무성 확보기제가 얼마나 효과적인가”라는 질문에 대한 대답은 기본적으로 이러한 4가지 분석요소에 대응하는 다음의 4가지 평가적 질문에 대한 해답을 모색하는 과정으로 치환되어 논의될 수 있을 것임.
- (1) **(관점)** 현재 활용되고 있는 책무성 확보기제는 서로 다른 고등교육 이해당사자의 관점을 균형있게 고려하고 있는가?
  - (2) **(환경적 맥락)** 현행 책무성 확보기제는 시대와 환경적 변화에 따른 고등교육에 대한 패러다임 변화를 제대로 담아내고 있는가?
  - (3) **(대상)** 현행 책무성 확보기제는 개인과 조직(대학)의 책무성을 고루 확보하고 있는가?
  - (4) **(수단)** 수단의 선택과 활용방식이라는 측면에서 볼 때 다양한 책무성 확보기제들을 적절히 활용하고 있는가?

이러한 논의를 요약하여 제시하면 [그림 1] 및 <표 2>과 같음.



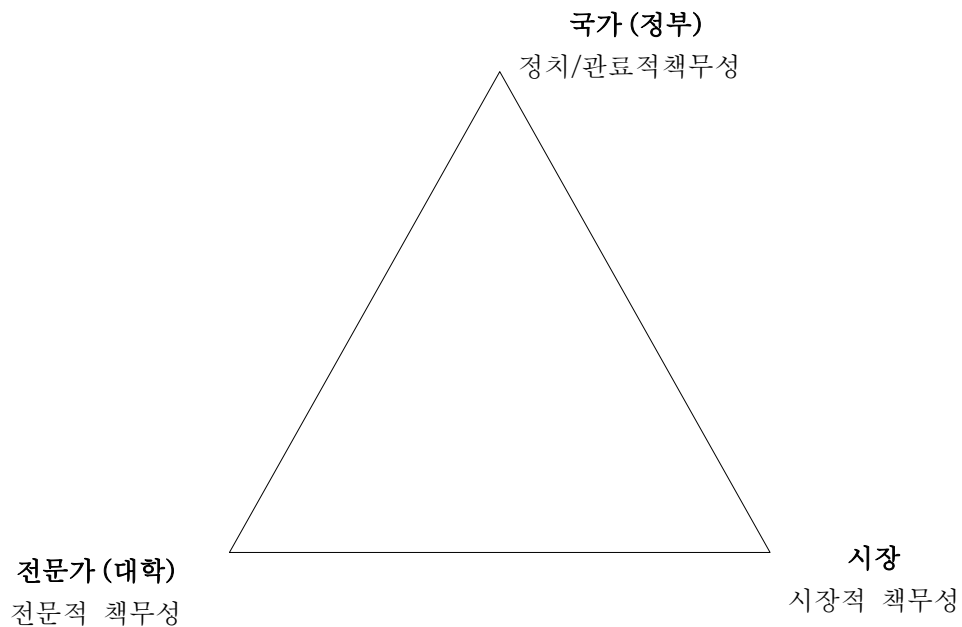
<표 2> 고등교육 책무성 정책 분석틀

| 분석틀의 주요 구성요소 |                                                                           | 평가기준                                                        |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 1. 관 점       | (다양한 책무요구자 중) 누구의 관점에서 책무성의 내용을 규정하고, 그 성과를 평가할 것인가?                      | 현재 활용되고 있는 책무성 확보기제는 서로 다른 고등교육 이해당사자의 관점을 균형 있게 고려하고 있는가?  |
| 2. 환경적 맥락    | 특정시기, 특정국가를 둘러싸고 있는 정치, 경제, 사회적 환경의 특징은 책무성의 내용과 성과의 규정에 어떠한 영향을 미치고 있는가? | 현행 책무성 확보기제는 시대와 환경적 변화에 따른 고등교육에 대한 패러다임 변화를 제대로 담아내고 있는가? |
| 3. 대 상       | 서로 다른 책무성 이행자(예컨대 대학, 학과, 그 구성원인 교수 등) 중 누구에게 책임을 물을 것인가?                 | 현행 책무성 확보기제는 개인과 조직(대학)의 책무성을 고루 확보하고 있는가?                  |
| 4. 수 단       | 책무성을 확보하기 위한 다양한 수단(책무성 기제) 중 어떤 수단을 어떻게 활용할 것인가?                         | 수단의 선택과 활용방식이라는 측면에서 볼 때 다양한 책무성 확보기제들을 적절히 활용하고 있는가?       |

## 2. 분석틀의 주요 구성요소

### 가. 관점의 문제: 국가(정부) vs. 시장 vs. 전문가(대학, 학문공동체)

- 고등교육의 목적과 사명에 대한 명확하고, 일관된 사회적 합의가 부재한 상황에서 고등교육 책무성 확보 논의에서 가장 중요한 이슈 중 하나는 ‘**누구의 관점에서 책무성의 내용을 규정하고, 그 달성기준을 설정할 것인가?**’ 임.
- 이와 관련 Burke(2004)는 Clark(1983)의 트라이앵글 모형(Triangle of Coordination)을 활용하여 책무성 트라이앵글 모형(The Accountability Triangle)을 제시하며 서로 다른 이해관계자의 입장에서 고등교육 책무성을 분석하는 모형을 제시하고 있음.
- 이 책무성 트라이앵글 모형은 현재 시행되고 있는 특정한 책무성 확보기제가 과연 **누구의 관점에서의 요구사항을 주로 반영하고 있는가**(반대로 누구의 관점에서의 요구사항이 방기되고 있는지)를 살펴보는데 매우 유용한 틀을 제공해 주고 있음.



[그림 2] 책무성 트라이앵글

**1) 국가(정부)적 관점: 국가(정부)가 고등교육기관 및 구성원들에게 요구하는 것은 무엇인가?**

- 국가(정부)의 관점은 기본적으로 공익을 대표하는 정부와 기타 시민단체 등이 고등교육기관 및 그 구성원들에 대해 요구하는 것(국가사회적 우선순위)을 말하며,
  - 여기에는 경제발전, 국가경쟁력 향상을 위한 인력 양성과 연구성과의 산출, 반값 등록금, 청년실업 및 교육격차 해소 등 사회통합적 측면의 다양한 이슈들이 포함됨.
- 이러한 국가사회적 우선순위는 선거 결과에 따른 대통령과 집권정당의 교체 등 정치적 변동에 민감하게 반응하는 특성을 가짐.

**2) 전문가(학문)적 관점: 개별대학 및 그 구성원들, 혹은 전문가들의 공동체에서 고등교육기관이 달성해야 할 목표라고 스스로 생각하는 것은 무엇인가?**

- 이는 기본적으로 개별 대학 및 그 구성원, 학문공동체가 전문가로서 판단하는 고등교육의 기본적 역할과 사명을 말하며, 질 높은 교육, 사회비판적 역할의 수행, 혁신적 지식창출 등이 대표적인 예라고 생각됨.
  - 아울러 이러한 기능을 수행하기 위한 수단으로서 학문의 자유, 기관운영의 자율성 등을 추가적으로 요구하기도 함.
- 하지만 대학교수와 행정직원들은 자율성과 학문의 자유의 보호속에서 국가 사회의 요구와 동떨어져 자신만의 이해를 추구하는 경향이 없지 않으며,
  - 개별대학의 경우에도 시스템 전체의 효율성보다는 해당대학의 이해관계와 발전에만 매몰되는 경향이 있어 전체적인 시각을 무시하는 경향이 있음.

**3) 시장적 관점: 고등교육과 연구의 소비자인 기업, 학생, 학부모 등이 고등교육기관 및 그 구성원에 요구하는 것은 무엇인가?**

- 학생과 학부모, 기업 등 고등교육 및 연구의 수요자가 대학 및 그 구성원들에게 요구하는 것은 취업에 필요한 지식의 제공, 돈이 되는 연구의 생산 등이 대표적임.
- 고등교육 및 연구의 수요자로 대표되는 사회의 수요가 보다 직접적으로 반영되는 측면은 있지만, 이것 역시 경기 사이클에 따라 혹은 수요자들의 기호변화에 따라 요구사항이 쉽게 변화하는 특성이 있음.

**4) 종합: 세 가지 관점간에는 내재적으로 갈등이 수반 => 균형의 달성이 중요**

- 이렇게 볼 때, **고등교육의 책무성의 내용은 정부, 기업, 대학, 교수, 학생 및 학부모 등 책무성을 요구하는 자의 관점과 이해관계에 따라 달라질 수 밖에 없으며**,
  - 이 세가지 관점은 때로 공통되고 중복되는 경우도 있지만<sup>2)</sup>, 기본적으로 이해관계자들이 서로 다른 이해관계와 관점을 가지고 있으므로 우선순위가 다를 수 밖에 없고, 이에 따라 이들이 요구하는 책무성 내용 간에도 내재적으로 갈등이 수반될 수 밖에 없음.
- 따라서 어느 하나의 관점이 지나치게 강조될 때는 문제점이 발생하게 됨.
  - 즉, 국가(정부)적 관점에만 지나치게 치중하는 경우 고등교육이 정권교체 등 정치적 변동에 지나치게 종속되게 되고,
  - 전문가(학문)적 관점에만 치중하는 경우 교수나 대학의 개별적 이해관계에 천착하게 되어 국가적 우선순위나 시장의 요구에 둔감해 지는 측면이 생기게 되며,
  - 또한 시장요구에 대한 민감성만 지나치게 강조하는 경우 종종 국가사회적 요구나 진정한 학문적 필요성을 무시한 채 기업과 교육소비자의 변덕스런 요구만 뒤따라가는 문제점이 생길 수 있음.
- 따라서 **고등교육기관과 그 구성원들이 책무성을 다하고 있느냐? 는 질문은 곧 이 세 가지 관점에서 요구되는 고등교육의 역할이 얼마나 균형있게 달성되고 있느냐 하는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있음.**
- 이 때 국가적 관점은 앞서 언급했던 ‘정치적/관료적 책무성’과 부합하는 측면이 크고, 전문가(학문)적 관점은 ‘전문적 책무성’, 시장적 관점은 ‘시장적 책무성’에 대응하는 개념이라고 볼 수 있을 것임.

#### 나. 환경적 맥락의 문제: (특정시기/국가의) 정치, 경제, 사회적 환경

- 앞서 살펴본 관점의 문제와 함께, **대학을 둘러싼 시대적 환경 변화에 따라 책무성의 내용이 어떻게 달라져야 할 것인가?** 라는 측면도 책무성 논의와 관련하여 매우 중요한 이슈 중 하나임.
  - 사회의 변화에 따라 고등교육의 목적과 수행해야 하는 역할이 변화하는 만큼 고등

2) 예컨대 첫 번째(국가적 관점: 국가사회적 우선순위)와 세 번째 관점(시장적 관점: 교육 및 연구수요자의 요구)은 때로 공통되고 중복되는 경우(예컨대 국가경쟁력 향상을 위한 인력양성과 연구성과의 산출)도 있지만, 보다 구체적으로 보면 전자는 보다 넓은 공익을 대변하는 국가사회적 우선순위(예컨대 반값 등록금 실현)를 포괄하고 있는 반면, 후자는 기업적인 마인드에서의 전략에의 부응정도나 그 때 그 때 발현되는 교육소비자들의 다양한 요구에 보다 직접적으로 반응하는 개인(기업)적 선호에 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 있다.

교육기관과 그 구성원들에게 요구되는 책무성의 내용도 달라질 수 밖에 없을 것이기 때문이다.

- 유현숙(2004)은 “...전통적인 대학은 지식 자체를 생산하는 것이 중시되었으나 앞으로는 지식의 실제적 가치와 그 효용성이 중시될 것이라는 전망이 우세하다...이러한 경제적 가치의 중시는 전통적인 대학이 표방하여 왔던 핵심가치나 교육목적이 실용교육 중심으로 변화되어야 한다는 것을 의미하기도 한다...만일 대학의 책무성이 변화하는 사회적 상황과 무관하다면, 우리는 대학을 둘러싼 내적·외적 환경의 변화를 논할 필요가 없을 것이다(132-133)” 라고 지적하며 고등교육 책무성 논의에서 환경적 맥락의 중요성을 강조하고 있음.
- 본 논문의 맥락에서 이는 “2012년 12월 현재 한국 고등교육체제를 둘러싸고 있는 환경적 특징은 무엇인가? 한국의 정치, 경제, 사회적 상황은 이 시점에서 고등교육의 목적과 역할을 어떻게 규정하고 있으며, 이에 따라 요구되는 고등교육 패러다임 변화와 이를 뒷받침하는 책무성의 내용은 무엇인가?” 등의 질문에 대한 해답을 모색하는 과정이 될 것임.

#### 다. 대상의 문제: 개인(교수, 행정직원) vs. 조직(특성, 미션, 역량)

- 고등교육의 목적을 달성하기 위해 책무이행을 요구받는 대상은 교수, 행정직원, 학과, 연구소, 대학 등 매우 다양하지만, 책무성 확보를 위한 기제의 효과적 적용이라는 관점에서 이를 나누어 보면 크게 (1) ‘조직’ (대학, 학과 등)과, (2) 이 조직을 구성하는 ‘개인(교수, 행정직원)’ 으로 나눌 수 있음.
- 대학조직의 행동과 효과성을 설명하는 이론서(예컨대 Bess & Dee, 2008)에서는 개인과 조직에 대한 동기부여 메카니즘을 별도로 설명하고 있으며,
  - 이는 곧 개인과 조직에 적용되는 책무성 확보기제가 그 근거이론이나 방식면에서 본질적으로 다를 수 밖에 없다는 것을 전제한 것이라고 볼 수 있음.
  - 따라서 현재 활용되고 있는 책무성 확보기제의 현황과 이러한 책무성 기제가 얼마나 효과적으로 작동하고 있는가를 보다 체계적으로 분석해 보기 위해서는 이를 조직과 개인 차원으로 나누어 분석할 필요가 있다고 할 것임.
- 한편 조직(대학)의 경우, 기관의 특성(예컨대 국공/사립, 종합/특성화 대학), 미션(예컨대 교육/연구중심대학), 역량(예컨대 엘리트 대학/한계·부실대학) 등 조직의 특성에 따라서도 책무성 기제의 내용과 활용방식이 달라질 필요가 있으므로,
  - 조직 차원에서 특정한 책무성 기제의 효과성을 평가함에 있어서는 이러한 측면을

고려할 필요가 있으며, 개인적 차원은 이를 다시 교수와 행정가로 구분하여 살펴볼 필요가 있음.

#### 라. 수단의 문제: 상황에 따른 특정한 책무성 기제의 선택과 활용방식

- 고등교육 분야에서 책무성을 확보하기 위한 수단으로 활용되는 책무성 기제는
  - 전통적인 수단인 법령, 감사 등과 같은 직접적 책무성 확보기제로부터, 인센티브 메카니즘을 통한 간접적 수단인 대학평가와 연계한 재정지원, 정보공시, 성과급 등에 이르기까지 매우 다양함. 또한 고등교육의 목적별로 나누어 보면 교육과 연구 분야의 책무성을 확보하는 기제가 별도로 존재함.
- 본 논문의 맥락에서 볼 때 이는 현재 우리나라에서 활용되고 있는 책무성 확보기제는 어떤 것들이 있으며 현재 이러한 기제들을 적절히 활용하고 있는지, 다시 말해 이들 각각의 책무성 확보기제들이 가지는 강점(성과)과 시행과정에서의 한계는 무엇인지를 분석해 보는 문제가 될 것임.

### IV. 현행 고등교육 책무성 확보기제 분석: 성과와 한계

#### 1. 현행 고등교육 책무성 정책 및 기타 책무성 확보기제 개관

〈표 3〉 현행 고등교육 책무성 확보기제

| 구분              | 정치적/관료적 책무성                                                                                                                                 | 시장적 책무성                                                                                                                                                  | 전문적 책무성                                                                                                          |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 조직<br>(대학, 학과)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>정부 재정지원 사업과 연계한 평가 (재정지원 사업 평가, 포물러 펀딩)</li> <li>학자금/재정지원 제한대학 공표</li> <li>(회계/정책) 감사, 규제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>언론사 대학평가</li> <li>산업계 관점 대학평가</li> <li>대학정보공시제</li> <li>학생들의 대학선택(지원율; 충원율) 및 기업들의 졸업생 채용을 통한 (암묵적) 평가</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>평가인증(기관, 학문분야별)</li> <li>대학 자체평가</li> </ul>                               |
| 개인<br>(교수, 행정가) | <ul style="list-style-type: none"> <li>교수 업적평가; 행정직원 근무성적 평정 (인사고과 평정)</li> <li>연봉제/성과급(국립대 성과급적 연봉제) 및 논문 등에 대한 인센티브</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>학생 강의평가(공식적; 비공식적)</li> <li>정부, 연구재단, 기업 등 외부기관에 의한 연구비 수주과정을 통한 평가</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>논문에 대한 동료평가(논문게재; 교수업적 평가)</li> <li>* 교육과 관련해선 특별한 책무성 확보기제 없음</li> </ul> |

## 2. 성과와 한계

### 가. 대상과 수단의 측면:

- (대상) 현행 책무성 확보기제는 개인과 조직(대학)의 책무성을 고루 확보하고 있는가?;  
(수단) 수단의 선택과 활용방식의 측면에서 다양한 책무성 확보기제들을 적절히 활용하고 있는가?

[조직 차원: 대학, 학과 등]

### 1) 정치적/관료적 책무성 확보기제

#### 가) 정부 재정 지원과 연계한 대학평가(예: 재정지원 사업평가, 포물러 펀딩)

- 정부에서 재정지원 사업과 연계하여 실시하는 평가 중 대표적인 프로그램은 BK(Brain Korea) 21, WCU(World Class University), 교육역량 강화사업, 광역경제권 선도사업 등이 있음.
- 지원대학의 선정과 연차 및 중간평가 등에서 사용되는 ‘평가지표’를 통해 정부가 생각하는 교육과 연구의 우선순위를 설정하고, 이러한 과정을 통해 일선대학의 책무성을 확보하고 있음.
- 현재 우리나라의 모든 대학이 거의 예외없이 정부의 재정지원에 매우 민감하게 반응하므로, 현재 활용되고 있는 고등교육 분야의 책무성 확보기제 중 가장 광범위하고 강력한 영향력을 발휘하고 있다고 볼 수 있음.
- 정부 재정지원 사업과 연계된 대학평가와 관련된 주된 이슈는 대학 특성을 충분히 반영하지 못하는 획일적인 평가지표와 정책 유도지표의 문제임(박상규, 2012).
- 최근 정부 차원에서도 어느 정도 개선의 노력이 있기는 하지만, 다양한 특성, 미션, 역량을 가진 대학들을 획일적 평가지표로 평가하는 문제와
- 정권교체나 정치적 상황변동에 따라 수시로 변화할 수 밖에 없는 정책유도 지표의 범람은 효과적인 고등교육 책무성 확보에 큰 문제점이 아닐 수 없음.

#### 나) 학자금/재정지원 제한대학 공표

- 2011년부터 대학 구조조정 정책의 일환으로 실시되고 있으며 취업률, 재학생 충원율, 교원확보율, 장학금 지급율 등 명확한 정량적 지표를 통해 한계/부실 대학을 선별하여 자구노력을 촉구할 목적으로 시행되고 있음.

- 정해진 지표에 따른 요건을 충족하지 못하는 경우 정부재정지원/학자금 제한 대학으로 공표하고, 이후에도 여건이 개선되지 않는 경우 컨설팅 과정을 거쳐 퇴출에까지 이르는 등 강력한 후속조치를 예정하고 있으므로 한계/부실대학에 대한 책무성 확보와 관련 매우 강력한 영향력을 발휘하고 있음.
- 하지만 이는 소수의 한계/부실대학을 그 대상으로 하고 있으므로 고등교육에 대한 전반적인 책무성 확보기제로서의 영향력은 그리 크지 않음.

#### 다) 회계 및 정책 감사, 규제

- (회계 및 정책) 감사와 법령 등에 의한 각종 규제는 전통적으로 정부가 가장 많이 활용하는 책무성 확보기제 중 하나임.
- 이명박 정부 들어서는 특히 ‘감사’라는 수단을, 정부의 정책 우선순위를 일선대학에 관철하는 중요한 기제로 활용하고 있어, 책무성 확보기제로 그 영향력이 매우 큰 것으로 보여짐.
- 하지만 감사(특히 정책 감사)나 규제는 앞서 언급한 바와 같이 정권교체나 정치적 상황변동에 따라 그 방향이 수시로 변화할 개연성이 있으므로 효과적 책무성 확보 수단으로서는 일정한 한계가 있을 수 밖에 없음.

## 2) 시장적 책무성 확보기제

#### 가) 언론사 등에서 주관하는 대학평가

- 언론사에서 주관하는 대학평가로는 중앙일보 대학평가, 조선일보 아시아 대학평가, 경향신문의 대학 지속가능지수 평가 등이 있는데 학생유치를 위한 대학홍보에 이점이 있어 특히 중상위권 대학을 중심으로 무시못할 영향력을 행사하고 있음.
- 그 밖에 국내기관은 아니지만 상해교통대와 Times Higher 등 해외기관에서 시행하는 글로벌 랭킹도 국제화의 진전에 따라 시장적 책무성 확보기제로 일정한 영향력을 보이고 있음.
- 하지만 평가에 따라 일부 차이는 있지만 언론기관 등에 의한 대학서열 매기기는 기본적으로 전문가에 대한 주관적 평판도 조사나 이공계 중심의 연구실적 등 정량적 지표에 의존하고 있으므로, 이미 구축되어 있는 대학별 평판을 재생산하는 기제에 불과하다거나 이공계를 제외한 인문학 등 기초학문의 확대를 가져온다(Marginson & van der Wende, 2007)이정미·최정윤, 2008)는 비판의 목소리가 높음.

나) 산업계 관점 대학평가

- 대학과 산업계가 요구하는 인력간의 질적 불일치를 해소하기 위해 양자가 상호 협동하여 상호도움이 되는 평가결과를 도출하고 이를 참여대학에 공유(컨설팅)함으로써 관련 교육과정을 개선하는 등 대학의 시장적 책무성 확보를 위한 효과적 기제로 2008년부터 활용되고 있음(서영인, 2010).
- 산업계 관점 대학평가는 다른 평가와는 달리 직접 기업들이 평가에 참여하여 기업의 요구를 명확히 파악하고 이에 민감하게 반응할 수 있다는 장점이 있음.
- 하지만 기업의 요구는 경기상황이나 기술혁신 결과 등에 따라 항상 변화할 수 있고
- 또한 이러한 요구가 대학교육과정에 반영되어 필요인력을 배출해 내는데까지는 일정시간이 소요되는, 요구파악과 인력배출간의 시차(Time-lag) 문제가 있어 책무성 확보기제로서 일정한 한계가 있음.

다) 대학정보공시제

- 대학정보공시제는 2008년부터 대학들이 의무적으로 기본적인 운영 상황과 교육 및 연구 여건에 대한 주요 정보를 웹사이트를 통해 공시하도록 함으로써
- 교육 수요자가 이러한 정보에 바탕한 합리적 선택을 할 수 있도록 도와주는 대표적 시장적 책무성 확보기제라고 할 수 있음.
- 하지만 공시정보가 대부분 투입지표 위주로 구성되어 있어 각 대학의 노력이 실제 대학교육의 역량 제고에 어느 정도 기여하였는지 파악하기 어려워(임후남, 2009) 책무성 확보기제로서 아직까지 많은 한계를 보여주고 있음.

라) 학생들의 대학선택과 기업들의 졸업생 채용과정을 통한 평가

- 학생들의 대학선택 결과(지원율, 충원율)와 기업들의 졸업생 채용 결과(취업률 등)도 최소한 이론적으로는 소비자의 선택에 따른 대학의 책무성 확보기제의 하나라고 볼 수 있음.
- 하지만, 대학의 평판(prestige)에 따른 서열이 공고히 구축되어 있는 한국의 현실에서 이러한 선택들은 이제까지 대학의 교육 및 연구 실적 향상 노력보다는
- 기존에 구축된 서열에 더 많이 좌우되어 왔다는 점에서 대학의 책무성 확보기제로서의 영향력은 아직까지 그리 크지 않은 것으로 보여짐.

### 3) 전문적 책무성 확보기제

가) 외부기관에 의한 평가인증(기관, 학문분야별)

- 평가인증은 대학교육협의회가 시행하는 기관평가인증과, 분야별 인증기관이 별도로 주관하는 학과별 인증제도가 있는데,
  - 대학과 학과의 질적 수준을 체계적으로 평가하여 인증결과를 공표함으로써 해당대학이 교육기관으로서의 기본요건을 충족하고 있음을 알려주기 위한 제도로 운영되고 있음(사교육걱정없는세상, 2010).<sup>3)</sup>
- 하지만 평가인증은 인증여부에 대한 결과만 공개될 뿐 그 결정에 이르게 된 이유가 공개되지 않고,
  - 실제로 현재까지 거의 모든 대학이 ‘평가인증’을 받는 형식적인 인증제 운영으로 책무성 확보기제로서의 영향력은 극히 미미한 것으로 평가됨.

나) 대학 자체평가

- 대학교육협의회가 주관하여 이루어지고 있으며, 대학의 교육, 연구, 조직, 운영, 시설, 설비 등 각종 사항을 자체적으로 점검하여 그 결과를 해당 기관의 홈페이지를 통해 공시함.
  - 총장의 책임하에 시행하며, 학칙에 기반하여 자율적으로 모형을 설정하되, 취업률, 재학생 충원률, 전임교원 확보율은 필수 평가지표로 반드시 포함되어야 함.
  - 최소 2년에 1회 이상 평가를 해야 하며, 정보공개에 관한 특례법에 따라 홈페이지에 결과를 공개하고, 교과부 장관에게 평가 결과를 제출하여야 함(서영인, 2010).
- 그러나 평가 결과가 공시되어도 학생 및 학부모가 정보에 쉽게 접근하기가 어렵다는 점, 내용도 실제 교육의 질 개선에 기여하지 못하는 형식적인 수준에 머물러 있다는 한계가 있어 현재 책무성 확보기제로서의 의미는 극히 미미함.

[개인 차원: 교수, 행정직원]

#### 1) 정치적/관료적 책무성 확보기제

---

3) 이 중 학과별 인증제도는 공학, 경영학, 건축학 등 전문성이 요구되는 소수의 학과에서만 시행되고 있다.

가) 교수 업적 평가제도/ 근무성적 평정(인사고과)

- 개별 대학이 자체적으로 평가모형을 설계하여 자율적으로 시행하고 있으며,
  - 그 결과를 승진, 재임용, 정년보장 등 교원임용심사, 성과급 및 연봉산정 기준 등으로 활용하고 있어 교수 개인에 대한 가장 강력한 책무성 확보기제로 작용하고 있음(백중섭, 2007).
- 하지만 심지어 교육중심 대학에서도 평가지표가 연구실적에 치우치는 등 문제가 있어 교육 영역이 소홀히 취급되는 경향이 있고,
  - 또한 연구업적 평가에서도 학문영역별 특성을 제대로 반영하지 못하는 획일적 기준, 정량화된 기준에 지나치게 의존함으로써 교수에게 요구되는 진정한 책무성 확보에는 많은 한계를 노정하고 있음(박남기 외, 2006; 나민주 외, 2010).
- 한편 대학 행정직원들에 대해서는 일반기업이나 정부부처와 같이 근무성적 평정 혹은 인사고과 평가가 가장 핵심적인 책무성 확보기제로 활용되고 있음.
  - 하지만 전반적으로 전통적인 경력 중심의 평정관행이 크게 변화하지 않고 있어 책무성 확보기제로서의 효과에는 한계가 있음.

나) 연봉제/성과급(국립대 성과급적 연봉제) 및 논문 등에 대한 인센티브

- 일부 사립대학(중앙대 등)에서는 연봉제를 시행하고 있는 곳도 있으며,
  - 2011년부터는 국립대학에서도 성과에 따라 차등적인 연봉을 지급하고 이를 연차적으로 누적시키는 성과급적 연봉제를 도입하여 교수들의 책무성을 강화하려고 하고 있음(이석열 외, 2012).
- 하지만 학장/학과장에 의한 정성적 업적평가 문화가 정착된 미국과는 달리,
  - 우리나라에서는 서로 다른 학문 분야에 속한 교수들의 업적을 주로 정량적인 지표에 의거 상대평가하고, 이에 따라 서열을 매겨야 하는 방법적인 한계로 말미암아 내부적으로 많은 반발을 초래하고 있어 책무성 확보기제로서의 전망은 그리 밝지 않다고 보여짐.
- 기타 상당수 대학에서 논문 출판 실적 등에 대해 금전적/비금전적 인센티브 부여 등을 제공하고 있으나,
  - 논문의 양적 측면에 치중하여 오히려 질 높은 논문의 산출을 제약하는 측면도 없지 않아 책무성 확보에 장애를 초래하고 있다는 비판(Byun & Kim, 2011)도 없지 않음.

## 2) 시장적 책무성(기업, 학생, 학부모)

### 가) 학생에 의한 강의평가

- 1997년 이후 대학종합평가에서 평가항목의 하나로 강의평가제도가 포함되어 거의 모든 대학에서 의무적으로 강의평가제도를 시행하고 있고,
  - 일부 대학에서는 그 결과를 공개하거나 교수업적평가에 반영함으로써 책무성 확보 기제로서의 중요성을 높이고 있음(한신일 외, 2005).
- 하지만 현재 강의평가에 대한 신뢰도가 높지 않고, 대부분의 대학에서 아직까지 강의평가의 결과를 공개하거나 인사, 성과급에 반영하지 못하고 있다는 점에서
  - 대학의 책무성을 확보하기 위한 기제로서의 영향력은 그리 크지 않다고 보여짐(이석열, 2011).

### 나) 정부, 연구재단, 기업 등 외부기관에 의한 연구비 수주과정을 통한 교수 평가

- 이것도 일종의 시장적 책무성 확보기제로 볼 수 있지만, 실제 정부, 기업 등의 외부 연구비는 연구개발 자금으로 이공계 등 특정한 학문분야의 교수들에게 집중되므로 일반적 책무성 확보기제로서의 의미는 상대적으로 떨어진다고 볼 수 있음.

## 3) 전문적 책무성(학회, 동료교수 등)

- 개인적 차원의 전문적 책무성 확보기제는 논문에 대한 동료평가를 제외하면 찾아보기 힘들며,
  - 미국 등 외국과는 달리 교육과 관련해서는 특별한 책무성 확보기제가 없이 거의 전적으로 교수들의 개인적 책임에 맡겨져 있는 상황임.
- 아울러 대학행정이 거대화, 복잡화되면서, 대학의 교육, 연구 서비스의 질을 향상하기 위해 또 하나의 중요한 축으로 떠오르고 있는 대학 행정직원들의 경우에도
  - 근무성적평정과 인사고과 등 전통적 책무성 확보기제 이외에 시장적, 전문가적 입장에서 책무성 확보기제는 거의 작동하지 않고 있다고 보여짐.

### \*\* (종합)

- 전체적으로 볼 때 조직(대학)에 대한 책무성 확보기제는 개인 차원의 기제보다는 그 종류가 매우 다양하고 그 영향력도 상대적으로 큰 것으로 판단됨.
  - 이는 조직 차원에서는 학생모집, 재원 확보 등의 필요성에 따라 정부와 시장의 요구

에 민감하게 반응할 수 밖에 없는 여건이 이미 형성되어 최소한 이러한 관점에서의 책무성 확보기제는 비교적 효과적으로 작동하고 있는 반면,

- 대학의 기능을 직접적으로 수행하는 개인(교수와 행정직원들)의 입장에서는 - 특히 서열체제의 상위에 위치하여 환경적 요구에 상대적으로 둔감한 경향이 있는 엘리트 사립대학과 존립 여부에 대한 근심이 덜한 국립대학을 중심으로 - 이러한 책무성 확보기제에 반응할 유인이 상대적으로 크지 않은 상황 때문이 아닌가 생각됨.

○ 이는 이들 대학들의 학내 거버넌스의 특징을 살펴보면 보다 명확해 진다고 보여지는데,

- 1980년대 후반 6.10 민주화 항쟁 이후 한국 사회의 민주화 과정에서 도입된 총장직선제와 교수의회 등 교수중심 학내 거버넌스 구조와 직원노조의 영향력 증대가 이제까지 대학 의사결정 과정에서 이들의 관점을 과대 대표하고 있는 현상으로 이어지고 있다고 생각됨.
- 대부분의 사립대학에서는 1990년대 말 외환위기 이후 구조조정 등을 거치면서 이러한 현상이 매우 약화되었고, 최근 국립대학에서도 이러한 교수중심 거버넌스 구조를 상징적으로 대변하는 총장직선제 폐지가 이루어진 바 있지만,
- 그 내면을 들여다 보면 최소한 엘리트 사립대학과 상당수 국립대학의 경우 아직 구성원들간의 권력관계의 본질에 근본적 변화가 이루어졌다고 보기는 어렵다고 할 것임.

○ 이러한 교수중심, 직원중심 학내 거버넌스 구조하에서는 국가(정부)적 관점이나 시장적 관점에서 책무성 요구가 제기 되더라도 그것이 교수나 직원들의 이해에 반하는 경우 일단 도입되는 것 자체가 쉽지 않고(Byun, 2008),

- 설령 외부의 강제에 의해 도입된다 하더라도 형식적인 운영이 될 수 밖에 없는 측면이 크다고 할 것임(예컨대 과거 국립대 성과급 제도 운영).

○ 후술하는 바와 같이 이를 보완할 수 있는 전문적 책무성 기제가 제대로 작동하고 있지 못한 상황에서 이러한 현상은 효과적인 고등교육 책무성 확보에 많은 지장을 초래하고 있다고 할 것임.

**나. ‘관점’의 측면:** 현재 활용되고 있는 책무성 확보기제는 서로 다른 고등교육 이해당사자의 관점을 균형있게 고려하고 있는가?

○ 앞서 살펴본 바와 같이 현행 고등교육 책무성 확보기제의 경우 국가(정부), 전문가(대학), 시장의 관점을 균형있게 반영하고 있다기 보다는, 국가(정부)의 관점을 대변하는 정치적/관료적 책무성 기제가 현재 고등교육 책무성 확보를 주도하고 있음

- 먼저 **조직(대학, 학과) 차원**의 경우 정부 혹은 정치권이 주도하는 정부재정지원과 연계한 대학평가, 재정/학자금 지원 제한 대학 공표, (회계 및 사업) 감사 및 규제가 고등교육 책무성 확보의 핵심적 기제로 활용되고 있고,
  - **개인 차원(교수)**의 경우 교수업적 평가, 연봉제/성과급 및 논문 출판 등에 대한 인센티브 등이 핵심적 기제로 사용되고 있음.
  - 이 중 정부재정지원 사업과 연계된 대학평가 및 감사(조직적 측면)와 재임용, 승진 등 인사와 성과급(연봉) 산정에 직결되는 교수업적 평가(개인적 측면)가 그 중에서도 가장 강력한 영향력을 발휘하고 있다고 보여짐.
- 한편 최근 들어 대학 학령 인구가 급격히 감소함에 따라 학생모집이 나날이 어려워지는 상황에서 대학이 소비자로서의 학생(학부모)들의 요구를 무시할 수 없게 되고, 또한 고등교육 재정 조달 측면에서도 R&D 자금 등 기업 등 민간부문에서의 지원이 나날이 커짐에 따라 **시장적 관점의 책무성 기제도 그 영향력이 확대되고 있음**
- **조직적 차원**에서는 언론에 의한 대학평가 및 대학정보공시제가,
  - **개인적 차원**에서는 학생 강의평가, 외부 연구비 수주 등을 통한 개별 연구자에 대한 시장(기업 및 기타 연구비 지원기관)의 평가가 가장 대표적 기제라고 할 수 있음.
- 전체적으로 보면 **국가(정부)적, 시장적 관점에 따른 책무성 기제가 우리나라 고등교육 책무성 확보의 핵심기제를 이루고 있으며,**
- 학문적 관점에서 전문가의 입장을 대변하는 책무성 확보기제는 매우 부실한 상태에 있는 것으로 보여짐.
- 이명박 정부 들어 그 간의 비판을 고려하여 조직 차원의 전문적 책무성 확보기제로서 기관별, 학문분야별 평가인증제도와 대학 자체평가제도에 대한 전면적 개편이 있었지만, 전문가들에 의해 주도되는 평가인증이나 자체평가는 현재 책무성 확보기제로서는 의미있는 역할을 하지 못하고 있는 것으로 생각됨.
- 특히 **개인적 차원의 전문적 책무성 확보기제는 아예 존재하지 않는 상황이거나 있다고 하더라도 제대로 작동하지 않고 있어** 본연의 기능을 수행하고 있다고 보기가 매우 어려운 상황이라고 하지 않을 수 없으며,
  - 이에 따라 **교수에 대한 전문적 책무성의 확보는 거의 전적으로 교수의 개인적 책임감에만 의존하고 있는 현실임**<sup>4)</sup>.
- 이는 기본적으로 우리나라의 좁은 교수 노동시장과 동문, 선후배, 사제관제로 맺어

4) 예컨대 미국 등에서는 이미 일반화되었다고 볼 수 있는 (비판적) 서평(book review) 문화나, 학회 등에서 동료, 선후배, 사제간의 학문발전을 위한 개방된 토론 문화가 우리 학문공동체에서 제대로 정착되었다고 보기에는 어려운 상황이라고 할 것이다.

진 폐쇄적 학문공동체의 속성으로 말미암아 전문가 집단으로서의 교수집단과 학회가 그 동안 큰 역할을 해 오지 못했다는 점과,

- 이에 더해 인간관계와 체면을 존중하는 동양적 문화가 강하게 지배하는 집단문화<sup>5)</sup>가 그 원인의 일단을 제공하고 있다고 생각됨.
- 최근 교육행정학회를 비롯한 학문공동체에서 학술지에 서평(book review) 게재, 학술대회시 참여자간 공개 토론의 기회 제공 등 새로운 문화를 조성하기 위한 다양한 시도를 하고 있어 매우 긍정적이기는 하지만,
- 이는 사회를 구성하는 성원들의 문화와 가치관, 태도와 관련한 것이어서 쉽게 변할 것을 기대하는 것은 쉽지 않다는 데서 그 문제의 심각성이 있음.

○ 이러한 문제점에 더해 앞서 언급했듯이, **현재 우리나라의 고등교육 책무성 확보기제가 기본적으로 국가(정부) 및 시장적 관점에 경도되어 있으므로 일정한 성과와 함께 다음과 같은 근본적 한계를 노출하고 있다고 생각함.**

- 먼저 **정치적/관료적 책무성**이 책무성 확보를 주도함에 따라 집권세력의 변경에 따라 책무성의 내용이 어쩔 수 없이 변경되는 측면이 있고, 아울러 정부의 책무성 달성 기준이 지나치게 규제지향적으로 흘러 대학의 자율성과 창의성을 제약하며, 또한 성과측정 기준이 주로 가시적, 금전적, 정량화된 기준에 치중함에 따라 고등교육 본연의 책무성 확보에 어려움을 초래하는 측면이 적지 않음.
- 둘째, 최근 그 영향력이 커지고 있는 **시장중심 책무성**도 대학/연구자들이 지나치게 단기적 성과에 천착하거나 금전적 보상과 연계되는 연구에만 치중하여 순수·기초학문의 존립기반이 위협되고 대학의 과도한 상업화/기업화 현상을 초래하는 한편, 학생들의 사정과는 상관없이 끊임없이 등록금 인상을 유발하는 등 한계<sup>6)</sup>를 보이고 있음

5) Bess & Dee(2008)는 집단적 규범(Group Norms)이 조직의 목표 달성을 촉진 혹은 저해할 수 있다고 주장하면서, 이와 관련 다양한 유형의 집단규범(예컨대 norms of prioritization, norms of relationship, norms of distribution, norms of reciprocity, norms about norms 등)을 제시하고 있는데, 상호비판에 소극적인 우리나라 학회의 문화는 이 중 “다른 사람 앞에서는 남을 비판하지 않는다(we never criticize on another in public)”는 관계의 규범(norms of relationship)이 우리 대학사회와 학문공동체인 학회를 지배하고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

6) Zemsky(2004)는 미국의 사례를 들며 시장중심 책무성 기제가 “등록금 인하”나 “교육의 질 향상”과 같은 고등교육 시스템의 책무성 목표 달성에 전혀 기여하지 못했다고 주장하고 있다. 그 이유는 첫째, 소위 일류대학 재학이 사회적 신분상승, 좋은 직업을 얻을 수 있는 가장 중요한 요건인 상황에서 가격(등록금)이 누구나 진학을 원하는 엘리트 대학에 대한 교육수요를 감소시키지는 못하며, 이 같은 상황에서 개별 대학의 입장에서는 가격(등록금)을 낮출 유인이 없고, 또한 정책결정자의 입장에서 조세저항 없이, 한정된 국가재원을 다른 필요한 복지, 보건 수요 등에 돌릴 수 있는 가장 쉬운 수단이 등록금 인상이기 때문에, 시장기제 하에서 등록금 억제에 실패할 수 없음을 논리적으로 설명하고 있다. 아울러 학생들의 대학선택 요인이 주로 대학의 서열(평판)에 의존하고 있는 상황에서 (Briggs, 2006; 안시준, 2009) 정보확대를 바탕으로 한 수요자의 선택기회 등에 의존하는 시장적 책무성 기제가 교육의 질 향상에 반드시 기여하리라는 보장도 없다. 서열이 낮은 일부대학에서 교육의 질 향상을 최우선 순위로 삼는다 하더라도 교육소비자가 과연 이러한 정보를 대학선택 과정에

**다. 환경적 맥락의 측면:** 현행 책무성 확보기제는 시대와 환경적 변화에 따른 고등교육에 대한 패러다임 변화를 제대로 담아내고 있는가?

○ 1990년대 이후 우리나라 고등교육체제를 둘러싼 환경은 급격한 변화를 거듭해 왔으며, 특히 본 논문의 주제인 ‘고등교육 책무성’ 논의와 관련하여 대두된 주요한 사회적 변화들은 크게 다음의 네 가지로 요약될 수 있음:

- (1) 대학의 역할에 대한 정부/사회의 태도와 관심의 변화;
- (2) 선거에 기반한 (정당) 민주주의의 정착에 따른 교육에 대한 정치적 영향력의 강화;
- (3) 고등교육의 급속한 팽창과정에서 나타난 청년실업의 문제로 인한 고등 ‘교육’의 질적 보장에 대한 관심의 증가;
- (4) 국가경쟁력 향상을 위한 첨단·융합 학문의 육성의 필요성과 동시에 균형적 학문 발전을 위한 기초·순수학문 지원과 육성의 문제의 대두.

○ 여기서 기본적 이슈는 현재 활용되고 있는 책무성 확보기제가 과연 “이러한 환경적 변화에 따른 고등교육 패러다임 변화를 제대로 담아내고 있는 것인가?”라는 문제이며, 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.

**1) “대학의 역할”에 대한 정부/사회의 태도와 관심의 변화: ‘상아탑’적 대학(Ivory Tower)에서 고등교육 산업(Higher Education Industry)으로**

○ 전통적으로 대학의 역할에 대한 기본적 인식은 ‘상아탑’이란 용어로 대표되는 ‘문화창조 기관(Cultural Institution)’이었음. 이러한 전통적 대학에서는

- (1) 학문적 자유를 바탕으로 ‘저열’한 세속적 가치를 추구하기 보다는 지적 호기심을 충족하는 연구에 초점을 두고, 또 이러한 접근방식이 궁극적으로 사회발전에 보다 도움이 될 것이라는 신념을 가지고 있었고, 이에 따라
- (2) 대학의 연구/교육의 성과는 외부자가 설정하는 기준에 따른 ‘세속적 가치’에 의해 평가될 수도 없고, 평가되어서도 안 된다는 기본적인 입장을 가지고 있었음 (Braun & Merrien, 1999).

- 이 경우 대학의 책무성의 내용과 그 이행여부는 전문가(교수)에 대한 사회의 “신뢰(Trust)”를 바탕으로 전적으로 교수들에게 맡겨져 있었다고 볼 수 있음.

○ 하지만, 이러한 상아탑적인 관념에 바탕한 대학은 1990년대 중반 5. 31 교육개혁 방안 시행을 기점으로 우리 사회에서 지속적 비판의 대상이 되어 왔음.

- 대학이 사회적 요구에 너무 무관심하고, 납세자들이 지원한 돈에 걸맞는 성과를 제

---

서 이용하는가 하는 측면에서는 여전히 의문이 남기 때문이다.

시하지 못하고 있다는 것이 그 주요 요지. 이에 따라 대학들은 사회적 요구에 보다 민감하게 반응하고, 또한 시장가치에 따른 평가를 받아야 한다는 요구가 강력히 제기되고 있음.

- 즉, 대학의 책무성은 “대학교육이 국가의 경제적 성취나 개인의 삶의 질을 향상시켜 주는 정도에 따라 판단” 하게 되고, “이러한 경제적 가치의 중시는 전통적인 대학이 표방하여 왔던 핵심가치나 교육목적이 실용 교육 중심으로 변화되어야 하는 것을 의미(유현숙, 2004)” 하게 된 것임.
- 이러한 대학의 역할에 대한 정부/사회의 태도 변화는 곧 현 시점에서 요구되는 **고등교육 책무성의 내용이 무엇인가를 규정하는데 큰 의미**를 가지고, 이에 따라 이를 담보하는 책무성 기제의 효과성 문제에도 영향을 미치게 됨.
- 결국 대학도 사회적 제도(social institution)의 하나이며 따라서 그 목적과 역할은 그 속한 특정사회의 규범과 가치에 의해 규정될 수 밖에 없기 때문임.

## 2) 선거에 기반한 (정당) 민주주의의 정착에 따른 교육에 대한 정치적/사회적 영향력의 강화

- 과거 군사정권 하에서는 교육 및 연구의 질 향상이라는 대학의 본질적 책무성 확보 문제보다는, 이데올로기, 정권 유지를 위한 학생과 교수의 저항 억압에 큰 관심이 있었음.
- 사회적 합의에 바탕한 민주주의는 실종되고 소수 집권자와 관료들(이들을 둘러싼 소수 학자)의 신념과 이데올로기에 바탕하여 고등교육의 목적과 역할이 규정됨으로써 집권자들의 이데올로기나 정권유지에 배치되지 않는 한 고등교육은 전적으로 정부(관료)의 영향력하에 있었음.
- 하지만 1989년 6. 10 민주화 항쟁이후 사회전반의 민주화가 진전되면서, 정권의 정당성 확보라는 부담에서 벗어나 고등교육의 본질적 책무에 대해 보다 큰 관심을 가질 수 있는 환경이 조성된 한편으로,
- 선거제 민주주의에 따라 어쩔 수 없이 주기적으로 집권정당과 대통령이 교체됨으로써 집권세력의 정치철학에 따라 고등교육의 목적과 역할이 상당부분 재규정되는 일들이 빈번히 발생할 수 밖에 없게 되었음.
- 최근 치러진 각종 선거에서 교육문제가 매우 중요한 이슈로 부각되고 있고, 정당에 따라 동일한 교육문제에 대한 처방이 상당부분 다르다는 점은 향후 고등교육의 책무성을 어떻게 확보해 나갈 것인가 라는 문제와 관련하여 중요한 함의를 가진다고 할 것임.

### 3) 고등교육의 급속한 팽창과정에서 나타난 청년실업의 문제로 인한 고등 ‘교육’의 질적 보장에 대한 관심의 증가;

- 우리나라에서 전통적으로 고등교육 책무성 확보기제의 핵심적 관심영역은 고등교육의 여러 가지 목적 중 상대적으로 평가하기가 용이한 ‘연구’ 영역이었다고 할 수 있음.
- 앞서 살펴본 바와 같이 개인과 조직을 막론하고 현재 활용되고 있는 고등교육 책무성 확보기제는 주로 연구영역에 치우쳐 있으며 **교육부문의 책무성을 확보하기 위한 기제는 매우 미약하다**는 것을 알 수 있음.
- 하지만 2000년대에 접어들면서 학령인구가 급속히 감소되어 고등교육의 과잉공급 현상이 현실화되고, 이에 따라 학생모집의 어려움으로 재정난을 겪게 된 일부 대학들의 부실문제와 사회전반적인 청년실업의 문제가 중요한 사회적 이슈로 대두되면서 고등 “교육”의 질적 보장을 어떻게 해 나갈 것인가에 대한 사회적 요구가 커지고 있음.
- 이명박 정부 출범 이후 이에 부응하여 ‘취업률’을 고등교육의 책무성을 평가하는 중요한 지표로서 활용하고 있으나 취업률은 교육의 질을 평가하는 여러 가지 요소 중 극히 일부에 지나지 않으며,
- 경기상황, 학교특성, 학교의 서열 등에 의해 많은 영향을 받을 수 밖에 없어 고등교육의 책무성을 담보하는 기제로서의 효용성에 대해서는 많은 한계가 있다고 생각됨.
- 고등 “교육”의 질적 수준이 그 어느 때 보다 강조되는 환경적 맥락하에서 **현재 극히 미흡한 교육영역의 책무성 확보기제를 어떻게 확보해 나갈 것인가** 하는 문제는 **효과적인 책무성 기제의 구축과 관련된 논의에서 간과할 수 없는 중요한 측면 중 하나**라고 할 수 있음.

### 4) 국가경쟁력 향상을 위한 응용학문 (특히 첨단·융합 학문)의 육성의 필요성과 동시에 균형적 학문발전을 위한 기초·순수학문 지원과 육성의 문제의 대두

- 1995년 5. 31 교육개혁 이래 고등교육 투자와 관련한 가장 핵심적 키워드는 “선택”과 “집중”이었다고 할 수 있음.
- 한정된 국가 재원하에서 이러한 선택과 집중의 논리가 불가피한 측면이 없지 않지만, 그러한 정책이 장기간 지속되면서 국가와 기업의 지원이 집중되는 응용학문에 비해 그러한 응용학문의 토대를 이루는 기초·순수학문이 수행해야 할 역할과 책무성에 대한 관심은 상대적으로 매우 소홀히 취급되고 있는 상황임.
- 이러한 상황은 우리나라에서 민간부문이 크게 성장하고, 고등교육 재정의 큰 부분을

기업들이 지원하게 되면서 더욱 심화되고 있는 바, “현재 고등교육기관의 자율성에 대한 가장 큰 위협은 정부가 아니라 시장으로부터 온다” 라는 Burke(2004)의 지적은 우리나라에서도 이제 그리 지나친 말이 아닌 상황이 되었다고 할 것임.

- 이러한 현상은 최근 들어 그 영향력을 강화하고 있는 언론에 의한 대학평가, 글로벌 대학 랭킹 등에 의해 더욱 심화되고 있음.
  - 이들은 이공계에 편중된 평가지표를 통해 대학(연구자)들의 응용학문 편식현상을 더욱 강화시켜 나가고 있어 나날이 그 문제가 더욱 심각해 지고 있는 상황임.
- 하지만 기초·순수학문의 뒷받침 없이 응용학문의 장기적 발전을 기대하기 힘들다는 차원에서
  - 현행 고등교육 책무성 확보기제가 표면으로 드러나지는 않지만 **고등교육의 목표 달성에 필수적이라고 판단되는 기초·순수학문 보호 육성 등 대학의 본질적 사명을 제대로 보장하고 있는가?** 라는 문제는,
  - 바람직한 고등교육 책무성 기제 확보 논의에 있어 놓쳐서는 안될 매우 중요한 측면 중의 하나가 아닌가 생각됨.

## V. 고등교육 책무성 정책의 방향설정과 관련한 시사점

- 이제까지의 현행 고등교육 책무성 확보기제의 분석에서 밝혀진 가장 큰 이슈는 전체 시스템과 단위대학 차원에서 국가(정부), 시장, 전문가(대학)로 나뉘어 지는 서로 다른 관점을 여하히 균형있게 반영할 수 있을 것인가의 문제라고 볼 수 있음
  - 앞서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라에서는 정치적/관료적 책무성과 시장적 책무성 확보기제에 비해 전문적 책무성 확보기제가 조직과 개인 차원을 막론하고 그 영향력이 매우 미흡한 것으로 나타났음.
- 하지만 **사회 비판과 새로운 지식의 창출을 핵심적 목적으로 하는 고등교육의 특성상, 전문가들의 자발적 동기부여가 없이는 이러한 목적을 달성하기가 근본적으로 불가능하며,** 특히 현재 고등교육 책무성 확보와 관련하여 노정되는 많은 문제점들이 전문적 책무성 확보기제의 미흡이라는 상황에 기인하는 바가 크다는 측면에서,
  - 현 시점에서 **고등교육의 책무성 확보를 논함에 있어서는 결국 ‘전문적 책무성’의 확보를 강조하지 않을 수 없음.**

- 하지만 여기서 고려되어야 할 점은 현 시점에서 고등교육 책무성 확보를 위해 전문적 책무성 기제를 강화해야 한다는 것은 부인할 수 없는 사실이지만,
  - 고등교육 책무성 확보기제의 하나로서 전문적 책무성도 자체적으로 많은 한계가 있다는 사실을 명심해야 한다는 것임.
  - 즉 앞서 언급한 “정부의 실패(government failure)”, “시장의 실패(market failure)”와 마찬가지로, 전문적 책무성에 지나치게 의존하는 경우에도 “전문가의 실패(academics or professionals failure)”가 예상되기 때문임.
- 이제까지의 경험이 웅변으로 말해주듯 정부 혹은 시장기제에 지나치게 의존하는 경우 문제가 생기는 것처럼, 전문가 집단에 전적으로 책무성 확보를 맡기는 경우에도 상당한 문제점이 노출될 가능성이 큼.
  - 그럼에도 불구하고, 그 동안 교육책무성 확보방안을 논한 국내학계의 많은 논의(예컨대 고전, 2011; 김규태, 2001)는 전문적 책무성의 중요성만을 강조할 뿐 이러한 접근방식의 한계, 즉 앞서 언급한 “정부의 실패”, “시장의 실패”에 상응하는 “전문가의 실패”에 대해 언급하는 데는 매우 인색한 것으로 보여짐.
- 이러한 맥락에서 현 시점에서 바람직한 고등교육 책무성 확보기제의 구축과 관련하여 다음의 두 가지 측면이 동시에 고려되어야 할 것으로 생각됨.
  - 첫째, 국가(국가), 시장, 전문가(대학)적 관점이 모두 장점과 함께 한계점을 가지고 있는 만큼, 이들 세가지 관점이 보다 균형있게 반영되는 책무성 기제의 구축을 하는 것이 필요하다는 점, 그리고
  - 둘째, 현행 고등교육 책무성 확보기제를 분석해 볼 때 무엇보다 전문적 책무성 확보 기제가 크게 강화되어야 하는 바, 이 경우 예상되는 전문적 책무성 기제의 한계, 즉 “전문가 실패”를 어떻게 치유할 수 있을 것인가의 문제임.
- 한편 이와는 다른 차원에서 고등교육 책무성 정책의 미래방향 모색과 관련 중요한 의미를 가지는 또 다른 일련의 고려사항들은 현재 우리나라의 정치, 경제, 사회적 상황이 요청하는 책무성 내용이 과연 무엇이나 라는 점임.
  - 앞서 살펴본 바와 같이 고등교육 및 연구의 실용성의 요구 강화, 집권세력의 교체에 따른 책무성 내용의 일관성 유지 문제, 연구에 비해 상대적으로 미흡한 “교육” 분야에 대한 책무성 기제의 확보, 시장의 압력 증대에 따라 기초·순수학문 분야의 보호 필요성 등이 향후 바람직한 고등교육 책무성 확보기제 구축과 관련 중요한 함의를 가지는 환경적 특징인 것으로 판단됨.
- 이러한 여러 가지 이슈들을 감안할 때, 향후 정부의 고등교육 책무성 정책 방향 설

정을 위해서는 다음의 문제들을 보다 심층적으로 고민해 볼 필요가 있지 않나 생각 됨.

## 1. 국가(정부), 시장, 전문가(대학)의 입장이 균형있게 반영될 수 있는 Governance의 구축

- 고등교육 책무성 확보와 관련한 가장 근본적 이슈는 고등교육의 근본적 목적과 사명에 대한 일치된 사회적 합의가 존재하지 않는다는 점임. 이는
  - (1) 시대적 상황에 따라 고등교육의 목적과 역할이 다르게 규정될 뿐만 아니라,
  - (2) 고등교육의 다양한 이해관계자 즉, 정부, 시장, 전문가(대학) 등의 관점에 따라 서로 고등교육에 대한 요구사항이 서로 다르기 때문임. 특히
  - (3) 선거제 민주주의와 시장경제체제를 채택하는 국가에서는 정권교체나 경기사이클의 변화에 따라 고등교육의 목적과 역할이 변동되기도 해서 책무성의 요구사항 자체가 명확하지 않은 경우가 일반적임.
- 이러한 상황에서는 책무성을 요구하기 전에 이에 대한 전제요건으로서 무엇이 책무성의 내용인지를 규정하는 것이 선행되어야 하며,
  - 정책적 관점에서 보면 이를 제도적으로 보장할 수 있는 시스템을 어떻게 구축할 것인가가 그 핵심적 관심사가 됨.
- 즉, 21세기 전반부 한국사회에서 “무엇이 고등교육기관이 달성해야 할 목적인지, 그리고 이들 목적들 간의 우선순위는 무엇인지”에 대해 정부, 대학, 시장의 대표자가 고루 참여한 가운데 사회적 합의를 도출하고 이에 대한 중장기 플랜을 마련할 필요가 있음.
  - 물론 상황변화에 따라 주기적으로 이러한 목표를 지속적으로 조정해 나감으로써 이러한 계획의 적절성을 보완해 나가는 것도 필요함.
  - 여기서 핵심은 다양한 관점을 가진 고등교육의 이해관계자들 사이의 지속적 소통과 조정을 할 수 있는 제도적 메카니즘의 구축과 이러한 기제의 적극적 활용이 “특정시기에 사회적으로 요구되는 책무성이 무엇인가?” 그리고 “그러한 목표가 바람직하고 타당한 것인가?”에 대한 질문에 대한 해답을 도출하는데 주도적 역할을 해야 한다는 것임.
  - 이러한 목표설정에 대한 합의가 선행될 때 비로소 대학 등에 책무성을 물을 수 있고, 묻는 것이 의미가 있기 때문임.
  - 참여하는 위원의 구성과 임기를 어떻게 설정하느냐에 따라 이는 선거제하에서 집권

세력의 정치철학에 따른 정책의 변동을 최소화할 수 있는 방안이기도 함.

- 참여정부 때 논의되었던 **고등교육평가원**, 영국의 **Higher Education Funding Council(고등교육재정위원회)** 등은 이와 관련 참고할 만한 사례라고 할 수 있음.
- 아울러 이러한 시스템(국가) 차원의 거버넌스 구축 뿐만 아니라, **개별대학 차원**에서도
  - 교수학습 및 연구와 재정 및 일반운영 등 영역에 따라 교수, 학생, 행정직원과 대학의 외부 이해관계자(기업, 지역사회, 동문 등)가 고루 참여하여
  - 서로 다른 관심과 이해관계를 대학운영과 교수학습 활동에 적절히 반영할 수 있도록 하는 시스템을 만드는 것이 필요함.

## 2. 전문적 책무성의 강화, but “전문가 실패”를 보완할 수 있는 장치 마련: 내적 vs. 외적, 연구 vs. 교육 분야 책무성 확보기제의 균형

- 이제까지 대부분의 책무성 확보 논의는 외적 책무성 확보 중심으로 논의가 되어 왔음. 우리나라의 경우에도 외부에서 부과되는 정치적/관료적 책무성 기제와 시장적 책무성 기제가 교육 및 연구의 책무성을 담보하는 주요한 기제로서 기능해 왔음.
- 하지만 고등교육의 책무성을 확보해 나가기 위해서는 Elmore(2004)가 주장하는 바와 같이 **외적 책무성 (External accountability)** 뿐만 아니라,
  - 개인적 책임감을 전인하는 “바람직한 집합적 기대(collective expectation) 혹은 “동료압력 (peer pressure)“의 형성, 이에 바탕하여 사려깊게 설계된 내적 보상체제 (Internal accountability)를 근간으로 하는 **내적 책무성 기제를 확보해 나가는 것이 무엇보다 중요함.**
  - 하지만 이 경우 ”바람직한 집합적 기대 혹은 동료압력 “을 어떻게 만들어 낼 것인가가 관건이 됨. 과거의 경험이 증언하듯이 외부의 적절한 자극이 없을 때 전문가 집단 스스로 자발적 개혁을 시도하는 경우는 극히 드물기 때문임.
- 이와 관련 다음과 같은 Elmore(2004)의 주장은 매우 시사적임.
  - 그는 “자기 강화적 인센티브 시스템을 제대로 작동시키기 위해서는 교사들의 가치관과 역량, 자발성에만 의존할 수 없다. 모든 교사들이 보편타당하게 다른 환경에서도 좋은 수업이라고 평가받을 수 있는 **전문적이며 사회적으로 인정되는 기준체계(strong external normative structures for practices)**를 수립할 필요가 있는데, 단 이러한 기준체계는 위로부터 현장에 지시되는 형태가 아닌 ‘**의사소통 형식**’을 지녀야 한다” 고 역설하고 있는데,
  - 이는 향후 우리나라에서의 고등교육 책무성 확보 정책의 방향 설정과 관련 중대한

시사점<sup>7)</sup>을 제공할 수 있다고 생각됨.

- 고등교육 분야에서 이러한 “전문적이고 사회적으로 인정되는 기준체계”의 수립논의는 우리나라의 경우 이제까지 주로 평가가 상대적으로 용이한 연구 분야를 중심으로 이루어졌고<sup>8)</sup>, 교육분야에 대해서는 거의 이루어진 바가 없음.
  - 미국의 경우 이미 1980년대부터 대학생들의 학습성과를 측정하는 평가(learning assessment)를 개별 대학 차원에서 개발하여 시행하도록 주정부에서 강제하고 있으며(Ewell, 2005), 아울러 각 대학의 교육적 성취와 경험의 질적 수준과 만족도를 비교평가하기 위한 많은 표준화된 조사도구<sup>9)</sup>를 개발하여 시행하고 있음.
- 물론 이러한 **표준화된 평가도구**는 다양성과 창의성이 존중되어야 하는 고등교육의 특성상, 효용성과 관련 기본적으로 많은 논란이 있으며,
  - 여기에 더해 특정 평가도구의 신뢰도와 타당도의 문제, 주요 대학으로부터의 참여를 이끌어내지 못하는 정치적 수용성의 문제 등 여러 가지 문제점이 있지만,
  - **활용방식에 따라서는 대학과 교수들이 자신의 교육성과를 측정하여 이를 개선할 수 있는 중요한 전문적 책무성 확보 도구로서의 잠재력**을 지니고 있다고 보여짐.
- 우리나라의 경우에도 최근에 이러한 고등교육 분야의 학습 및 경험, 만족도에 대한 표준화된 평가도구의 개발과 활용에 대한 관심이 강화되고 있는데,
  - 대학생 핵심역량 진단평가(K-CESA: Korea Collegiate Essential Skills Assessment), 한국형 NSSE, OECD 프로젝트의 일환으로 시행되는 AHELO (Assessment of Higher Education Learning Outcomes) 등은 그 대표적인 예라고 할 수 있음.
- 이들 표준화 도구들은 활용 방식에 따라 Elmore(2004)가 주장하고 있는 “전문적이

7) 이 부분은 본 학술대회 발표준비를 위해 교육행정학회 차원에서 운영해 온 교수들 간의 학습 모임에서 조선대 송경오 교수가 발제한 문건에서 크게 시사를 받았음을 밝혀둔다.

8) 물론 그간의 논의가 없지는 않았지만 연구분야에서도 이러한 “전문적이고 사회적으로 인정되는 기준체계”가 수립되어 있다고 보기는 어렵다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 학문분야별 특수성, 연구의 질적 수준 평가의 어려움 등이 가장 주요한 요인이라고 할 수 있다. 이를 보완하기 위한 방법으로서 관련 저널/논문 영향지수(impact factor), 외국 저널에 대한 가중치, 현재 정부와 연구재단에 의해 진행되는 전문가에 의한 학술지 인지도 평가 등이 논의되고 있으나 영향지수 등도 결국 양적인 인용 결과에 바탕하는 것으로서 본질적으로 논문의 질적 수준을 평가하는데는 한계가 있다는 비판이 적지 않다(윤희운 외, 2005).

9) 예컨대 미국에서 개발되어 활용되고 있는 재학생의 학습경험에 대한 설문조사 도구로는 NSSE(National Survey of Student Engagement), CSEQ(College Student Experience Questionnaire), FCYS(First College Year Survey), CSS(College Senior Survey) 등이 대표적이며, 학습 성과에 대한 표준화 평가도구로는 CLA(Collegiate Learning Assessment), CAAP(Collegiate Assessment of Academic Proficiency), MAPP(Measure of Academic Proficiency and Progress), 졸업생 설문조사 도구로는 CRI(College Results Instrument) 등이 있다(Erwin, 2005; Kuh, 2005). 미국 외에도 영국, 호주 등에서도 이와 유사한 도구를 개발하여 활용하고 있다.

고 사회적으로 인정되는 기준체계”의 수립에 도움을 줄 수 있고, 이를 바탕으로 대학과 교수들의 교육성과를 보장하는 전문적 책무성을 제고해 나가는데도 상당한 역할을 할 수 있다고 보여짐.

- 다만 이러한 **표준화된 평가도구가 정부에 의하여 지나치게 외적 책무성 확보기제로 활용될 때는 좋은 결과를 얻기 위한 평가의 왜곡현상, 대학들의 참여 거부 등 정치적 반발 등이 발생할 수 있을 것**이므로
  - ‘내적 책무성’ 확보기제로서의 자율적 활용에 초점을 두는 ‘활용방식’의 문제가 무엇보다 중요한 이슈라고 생각됨.
- 사실 고등 “교육”의 책무성과 관련된 근본적 질문은 단순한 ‘취업률’의 고저가 아니라 예컨대 “대학들이 현재 지식기반사회에서 요구하는 핵심능력들을 학생들에게 얼마나 길러주고 있는가?”라는 질문이 되어야 함.
- 이러한 질문에 제대로 대답하기 위해서는 먼저 (1) 미래사회에 필요한 핵심능력이 무엇인지(교육목표), (2) 어떤 방식으로 길러낼 것인지(교육과정 및 교수방법), (3) 교육의 결과 이러한 능력을 제대로 길러냈는지(교육평가) 등에 대한 심층적 논의가 고등교육 부문에서도 이루어져야 할 것이고,
  - 이러한 논의가 고등교육 책무성 확보와 관련된 논의에 합리적으로 반영되어야 할 것임.
- 이와 관련 미국 등에서 전문적 책무성 확보를 위해 시험적으로 운용되고 있는 **Academic Audits (동료에 의한 교육감사, ※ 참고자료 참조)**는 전문적 책무성에 바탕한 교육분야의 책무성 확보와 관련 상당한 시사점을 제공하고 있음.
- 우리나라의 경우 대교협이 기관 평가인증제도, 학문분야별 평가인증제도에서 이러한 개념적 요소를 차용해서 발전시켜 나갈 수 있는지에 대해 심층적으로 고민해 볼 필요가 있음.

#### ※ 참고자료: 동료에 의한 교육감사 (Academic Audit)

- 동료에 의한 교육감사(Academic Audit)는 고등교육기관의 질 보장 절차(Quality Processes)의 성숙도를 평가하고, 개선을 위한 적절한 피드백을 제공하는 일종의 컨설팅 개념으로 수행됨.
- 따라서 동료평가자(auditor)와 응답자 사이의 대화와 토론의 과정을 통해 증거의 타당성이 평가되며, 그 과정을 통해 고등교육기관의 자발적 책무 이행을 유도.

- 지금까지 동료에 의한 교육감사는 연구보다는 교육의 질 보장에 초점이 맞추어지고 있으며, ① 학습목표, ② 교육과정, ③ 교수-학습활동, ④ 학습성과 평가, ⑤ 질 보장 이행을 위한 장치 등의 영역을 포함한 교육의 질 보장을 위한 절차(Quality Processes)에 관한 정보를 동료평가자에게 제공하고
  - 동료평가자는 이러한 정보와 해당 대학(학과)의 교수 등과의 토론과 논의를 바탕으로 해당 대학의 질 보장을 위한 절차의 성숙도를 평가하게 됨.
- 동료에 의한 교육감사의 가장 큰 장점은 외부적 책무성과 내부적 개선을 융합시켜 개별 대학 혹은 학과에 맞는 질 보장 절차를 성숙시키도록 한다는데 있음.
  - 기본적으로 동료평가에 바탕하고 있으므로 지나친 외부규제로부터 학문의 자율성을 보장하면서도 성과(output & outcome)에 대한 평가가 가능하다는 장점
  - 다만 성과에 대한 직접적 평가를 할 수 없다는 점, 공정한 평가에 대한 신뢰가 요구된다는 점 등의 한계를 지님 (Massy, 2005).

### 3. 기관의 특성, 미션, 역량을 고려한 유연한 책무성 확보 정책의 시행

- 마지막으로 고려할 사항은 동일한 고등교육에 대한 책무성 확보기제라 하더라도 **조직과 개인의 다양한 특성 및 역량을 감안하여 좀 더 유연하게 적용할 필요가** 있다는 점임.
  - 먼저 조직차원에서 보면 현행 고등교육 책무성 확보기제는 기관의 특성이나, 미션, 역량을 충분히 고려하지 못하고 획일적으로 적용되는 측면이 강하며, 이에 따라 효과적으로 고등교육기관의 책무성을 확보하는데 많은 문제점을 노출하고 있음.
- 따라서 **설립유형별(국/사립), 대학의 특성과 미션별(교육/연구중심대학; 종합대학/특성화 대학 등)로 책무성 기제가 보다 유연하고 탄력성 있게 적용될 필요가** 있음.
  - 예컨대 국립대학에 대한 책무성 확보기제는 국가(정부)의 관점이 좀 더 강하게 반영되어야 하고, 사립대학에 대한 책무성 확보기제는 시장의 관점이 좀 더 강하게 반영되도록 설계되어 운영될 필요가 있고,
  - 또한 대학의 유형별로 취업률 등 평가지표가 좀 더 세분화되어 설계될 필요도 있음
- 아울러 **대학의 역량에 따라 책무성 확보기제를 달리할 필요성**도 있음<sup>10)</sup>.

- 한계/부실대학의 경우 교육여건 지표가 매우 중요한 책무성 확보기제가 될 수 있지만, 상위권 대학의 경우 교육여건 등 투입요소 보다는 대학의 집합적 노력과 창의적 아이디어 등이 보다 중요하다는 차원에서 교육여건 등 투입요소는 그 중요성이 (한계/부실대학에 비해) 상대적으로 덜할 수도 있음.
  - 어느 정도 교육여건이 갖추어진 대학의 경우 상대적으로 적은 교수 수와 덜 좋은 시설과 설비로도 얼마든지 좋은 성과를 거둘 가능성이 있기 때문임.
  - 책무성이란 관점에서 중요한 것은 이미 갖추어진 교육여건이 아니라, 주어진 여건하에서 얼마나 노력을 해서 좋은 성과를 거두었는지가 중요한 것이기 때문에 이러한 관점이 책무성 기제의 활용방식과 관련, 충분히 고려될 필요가 있음.
- 아울러 개인 차원에서도 동일한 논리가 적용될 수 있는데,
- 그 핵심은 교수 개인의 특성과 강점(예컨대 교육 vs. 연구)을 최대한 살려줄 수 있도록 보다 유연한 책무성 확보기제를 도입하고 운용하는 것이 핵심이라고 할 수 있음.

---

10) 현재 구조조정의 일환으로 시행되는 재정지원사업/학자금 지원 제한대학의 선정 지표와 대학들의 교육역량을 강화하기 위해 시행되는 교육역량 강화사업의 지표가 기본적으로 교과부의 평가지표 일관성 유지 방침에 따라 거의 유사한데(박상규, 2012), 이는 결과적으로 우수대학과 부실대학을 선정하는 기준이 동일하다는 아이러니를 초래하고 있다.

## 참고문헌

- 고전(2011). 한국 교육대학의 법적 책무성에 관한 연구. 초등교육연구, 24(4), 255-274.
- 김규태. (2001). 교육적 책무성의 개념적 구조. 교육행정학연구, 19(2), 287-307.
- 나민주·윤홍주·김왕준 (2010). 국립대학 교원 업적평가 현황 분석 연구. 교육과학기술부.
- 박 남 기·김 성 열·김 성 숙·박 선 형·백 중 섭·서 민 원·오 세 희·한 신 일·황 윤 환 (2006). 대학별 교수업적평가 현황 분석 및 교수업적 평가 모형 개발. 교육인적자원부.
- 박상규(2012). 대학평가지표의 한계와 개선방안: 2012년도 교육역량사업 개선안 중심으로. 대학교육 (2012. 01/02), 76-89. 대학교육협의회.
- 백중섭(2007). 대학 교수업적평가모형 개발에 관한 제언, 행정학회 학술대회 발표논문집. 2007.12. 487-516.
- 사교육걱정없는세상(2010). 미래직업, 대학, 진로설계, 6 회 연속 토론회. 대학평가와 현황을 모색하다.
- 서영인(2010). 고등교육 평가체제 선진화 방안. 현안보고 OR 2010-01-12. 한국교육개발원.
- 안시준(2009). 사진 전공 고등학생의 대학지망 선호도 및 선택기준에 관한 조사: 사진정공 고등학교 3 학년 학생의 의견조사를 중심으로. 한국 사진학회, 20, 124-133.
- 유현숙(2004). 대학교육의 책무성. 2004년도 한국교육행정학회 연차학술대회자료집, 131-134.
- 윤희운·김시운(2005). 학술지 영향계수와 연구업적 평가비중의 상관성 분석. 정보관리연구, 36(3), 1-25.
- 이석열(2011). 강의평가 현황 및 문제점. 대학교육(2011. 07/08). 대학교육협의회.
- 이석열 외(2012). 국립대학 교원 성과급적 연봉제 도입에 따른 교원업적평가의 쟁점과 시행방안 탐색. 교육행정학연구, 19(1), 79-104.
- 이정미·최정윤(2008). 대학의 질 개념에 근거한 주요국 언론기관 대학순위평가의 문제점 분석. 교육행정학연구, 26(3), 301-324.
- 이차영(2010). 학교 교육의 책무성에 대한 개념적 명료화와 발전과제. 교육연구, 18(3), 33-69.
- 임후남(2008). 교육정보공시제 발전 체제 구축 방안. 한국교육개발원 연구보고 RR2008-27.
- 채창균(2009). 인재대국형 고등교육-노동시장 연계의 쟁점과 과제, 직업능력개발원.
- 한신일, 김혜정, 이정연(2005). 한국대학의 강의평가실태 분석. 교육학연구, 23(3).

- Bess, J. L. & Dee, J. R. (2008). Understanding college and university organization : The state of the system (Vol. 1). Sterling, Virginia: Stylus Publishing.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Briggs, S. (2006). An exploratory study of the factors influencing undergraduate student choice: The case of higher education in Scotland. *Studies in Higher Education*, 31(6):705-722.
- Burke, J. C. (2005). The many faces of accountability. In J. C. Burke (Ed), Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands (pp. 1-24). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Byun, K. (2008). New public management in Korean higher education: Is it reality or another fad? *Asia Pacific Educational Review*, 9(2), 190-205.
- Byun, K. & Kim, M. (2011). Shifting patterns of the government's policies for the internationalization of Korean higher education. *Journal of Studies in International Education*, 15(5), 467-486.
- Clark, B. R. (1983) The higher education system: Academic organization in cross-national perspective. LA, CA: University of California Press.
- Darling-Hammond, L. (2007). Race, inequality and educational accountability: the irony of 'No child left behind' . *Race Ethnicity and Education*, 10(3), 245-260.
- Elmore, R. F. (2004). When accountability knocks, will anyone answer? In R. F. Elmore, School reform from the inside out: Policy, practice, and performance (pp. 133-199). Cambridge MA: Harvard Educational Pub Group.
- Erwin, T. D. (2005). Standardized testing and accountability: Finding the way and the will. In J. C. Burke (Ed), Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands (pp. 125-147). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ewell, P. T. (2005). Can assessment serve accountability? It depends on the question. In J. C. Burke (Ed), Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands (pp. 104-124). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Halstead, M. (1994). Accountability and values. In D. Scott (Ed.), Accountability and control in educational settings (pp. 102-121). London: Cassell.
- Kuh, G. D. (2005). Imagine asking the client: Using student and alumni surveys for accountability in higher education. In J. C. Burke (Ed), Achieving accountability

- in higher education: Balancing public, academic, and market demands (pp. 148-172). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Marginson, S. & van der Wende, M. (2007). To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education, *Journal of Studies in Internationalization of Higher Education*, 11(3-4), 306-329, DOI:10.1177/1028315307303544
- Massy, W. F. (2005). Academic audit for accountability and improvement. In J. C. Burke (Ed), *Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands* (pp. 173-197). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-373.
- OECD(2008a). *Tertiary education for the knowledge society*(Vol.1). Paris: OECD.
- (2008b). *Higher education to 2030*(Vol.1). Paris: OECD.
- Salmi, J. & Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms*. Washington DC: Worldbank.
- Zemsky, R. M. (2005). The dog that doesn't bark: Why markets neither limit prices nor promote educational quality. In J. C. Burke (Ed), *Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands* (pp. 276-296). San Francisco, CA: Jossey-Bass.