

대학구조개혁평가 정책에 대한 인식 비교

주 경 일*

본 연구는 고등교육 환경의 변화 속에 현재 진행 중인 우리나라의 대학구조개혁 정책에 대해 각 행위 주체별 인식을 비교 분석해 보았다. 이를 위해 구조개혁 평가과정을 경험한 각 인식 주체들의 인식체계상 특성을 대학 소재지와 설립 형태, 대학 구성원 및 평가 참여 여부 등 몇 가지 기준을 바탕으로 프레임 개념을 적용하여 체계적으로 규명하였다. 이를 통해 대학구조개혁 정책 관련 행위자들의 유형별 인식체계에 대한 미시적 이해의 기초 위에서 추후 대학구조개혁평가 정책 추진전략에 대한 시사점을 얻었다. 첫째, 구조개혁 관련 구성원들이 평가정책의 추진과정을 중요하게 인식하고 있다는 점을 고려할 때 평가지표나 산식 결정시 교육부의 원안을 대학에 공개하고 이에 대해 각 대학이 충분히 의견을 개진할 수 있는 시간을 주는 한편 의견 반영 여부에 대한 설명 환류 과정이 필요하다. 둘째, 대학 구성원별 분석 결과 교수, 직원, 학생별로 구조개혁평가에 대한 인식구조상 차이가 뚜렷하므로 각 구성원별로 차별화된 추진전략의 수립이 요구된다. 셋째, 가시적 성과에 대한 부담을 가지고 있는 직원집단 및 평가 참여집단에 대해서는 평가지표의 구체화와 배점기준의 명확화를 전제로 평가업무 경감을 위해 보다 이해하기 쉽고 구체적인 평가 매뉴얼 제시가 요구된다. 넷째, 교육부 공무원들에 대한 인터뷰 결과를 바탕으로 할 때 대학구조개혁을 중장기적 관점에서 주도할 필요성과 함께 교육부와 대학 간 협상과 협의를 중시하는 구조개혁으로 추진방식을 전환할 필요가 있다. 다섯째, 대부분의 대학 구성원들이 평가 결과에 따른 손익을 중시한데 비해 교육부 공무원들은 이에 대한 고려가 부족하여 평가 결과 퇴출 가능성이 점쳐지는 경우 해당 대학의 학생 및 교직원의 처우에 대한 방안 마련 등도 요구된다.

주제어 _ 대학구조개혁 정책, 정책분석, 프레임, 프레임 분석

* 고려대학교 정부학연구소 연구원

A Comparative Analysis about the Cognition of University Structural Reform Policy

Joo, Kyung-il*

This study took a cognitive approach to policies on university structural reform under the changing circumstances of higher education. For this purpose, the characteristics of the recognized entities experienced in the structural reform were identified by applying the frame analysis on several criteria, including location and type of establishment. Through this, on the basis of the micro-interpretation of the recognition system of actors, the following suggestions were obtained for the strategy to implement the university restructuring policy. First, considering that members of the structural reform are aware of the framework of the process, it is necessary to disclose the original proposal of the Ministry of Education to the university on the basis of decision making on the offer. Second, for the analysis results about university members, since each professor, staff member, and student has a clear perception of structural reform, it is necessary to establish a strategy that is differentiated among each member. Third, for a group of employees with a high degree of performance frames, based on the refinement of the assessment index and the clarity of the scoring standard, it is required to present more easily understood and detailed assessment manuals to mitigate assessment tasks.

Fourth, based on the results of interviews with public officials, it is necessary to take the lead in the structural reform of universities from a long-term perspective and to carry out structural reforms focusing on negotiation with the Ministry of Education. Finally, while most of the university's faculty members are expected to be expelled from the system based on the results of the assessment value of the gain and loss frames, the ministry officials lack consideration regarding this.

Key words _ University structure reform policy, policy analysis, Frame, Frame analysis

* Institute of Governmental Studies, Korea Univ, Researcher

I. 들어가며

지난 2017년 3월 9일 교육부는 2주기 대학구조개혁 기본계획을 발표한 바 있다. 여기서는 2015년도 1주기 대학구조개혁 성과들을 바탕으로 그간 제기된 현장의 건의사항을 반영하였고, 이에 따라 대학의 자율적 구조개혁을 지원하기 위한 고등교육 정책 연계를 통해 대학 경쟁력을 강화시키고자 한다고 하였다. 이러한 배경 아래 본 평가는 객관적 진단을 통한 단계별 평가, 지역, 규모, 설립 등 대학의 특수성을 반영한 맞춤형 평가, 그리고 한계대학 퇴출과 정원 감축을 통한 지원과 조정의 결과 환류를 통해 평가 운영의 공정성 및 객관성 제고를 주요 특징으로 한다고 밝히고 있다(교육부 보도자료, 2017.3.9.)¹⁾.

이렇게 현재 진행 중인 대학구조개혁에 대해 교육부는 학령인구 급감에 따른 고등교육 생태계의 황폐화 및 대학사회의 혼란을 방지하고 대학역량강화를 위한 불가피성을 주장하고 있다. 그러나 이러한 교육부의 입장과 세부적 추진방향에 대한 견해는 대학사회를 중심으로 다양하게 전개되고 있다. 예로서, 이수연(2015)은 박근혜정부의 대학구조개혁이 정량평가로 정부재정지원 제한대학을 결정하고 이들 중 일부를 경영부실대학으로 선별하여 경영건설팅을 실시하고, 이어 퇴출대학을 선별하는 등 기존의 평가 방식과 본질적인 차이가 없음을 지적하고 학사관리 영역에 대한 획일적 평가로 소모적인 갈등을 초래할 것을 우려하고 있다. 또한 이에 대한 개선 방향으로 대학교육에 대한 국가의 책임을 강조하면서 국·공립 대학이 사립대학을 인수하거나 지속적 평가를 통해 부실 사립대를 정리하면서 남은 사립대에 대한 정부 재정지원을 통해 국가책임형 대학교육체계를 구비해야 한다고 하거나(이기중, 2015 등) 개별대학의 자율적 결정에 따라 정원 축소를 유도하는 등 대학의 자율적 결정에 대한 존중이 중요함을 강조하는 등(박거용, 2014) 대학구조개혁에 대한 다양한 주장이 제기되고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 구조개혁평가 결과에 대해 교육부의 평가결과에 불복하여 총장이 사퇴하거나 법적 대응을 선언하는 등 정책에 대한 불신을 초래함은 물론 D, E등급을 받은 일부 대학들은 교육부를 항의 방문하여 평가결과 전체를 공개하라고 요구하는 등 상당한 반발이 나타나고 있어 추후 2주기, 3주기 구조개혁평가 정책에 대한 정책 대상 집단의 수용성 제고 방안이 절실한 시점이다. 또한 동일한 평가방식을 놓고서도 특히 비수도권 소재 대학들과 소규모 사립대학들을 중심으로 상대적으로 더 큰 불만이 제기되는 등 각 대학의 입장에 따라 상이한 대안들이 난무하여 대학구조개혁평가 정책의 원만한 집행을 위해서는 각 정책 관련 행위자들의 정책인식의 복잡성에 대한 선별적 이해를 바탕으로 한 집행전략의 재고

1) 한편, 교육부는 2018년 1월 중 평가대상 대학을 확정하고 실무자를 대상으로 대학기본역량진단(대학구조개혁평가) 자료의 작성 및 제출방법을 안내하여 3월 27일까지 1단계 자체보고서를 제출하도록 하였다(교육부 보도자료, 2018.1.29.).

역시 필요한 과제가 되었다.

따라서 정책 수용성 문제에 대한 기존의 접근방식들처럼 정책갈등을 야기하는 제도적 혹은 객관적 조건을 탐색하여 어떤 정책 행위자에게 실질적 손해가 돌아가는지를 찾아 이를 제거하기 위한 제도적 노력만을 경주할 것이 아니라 정책갈등 자체가 주어진 상황에 대한 정책 행위자들의 주관적 인식의 구성물(Hammond, 1996)이라는 견지에서 실제 정책 대상 집단의 입장에서 대학구조개혁 문제를 바라보려는 시도가 필요하다고 본다. 이에 따라 대학구조개혁의 대상이자 주체인 대학 구성원들의 인식에 대한 다측면적인 접근은 이들이 구조개혁평가를 소극적으로 수용하기만 하는 것이 아니라 정책의 진행과정에서 각자의 현실과 입장에 따라 주체적으로 의견을 표출하고 행동하는 보다 능동적인 인식의 주체라는 점을 감안할 때 대학구조개혁 정책의 성공적인 추진을 위해서 선행되어야 할 과제라고 생각한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 박근혜정부 이후 대학구조개혁평가 정책에 대한 각 인식 주체별 인식체계의 차이를 프레임(frame) 개념을 차용하여 구명해 봄으로써 대학 구성원들의 유형별 인식체계에 대한 미시적 이해의 바탕 위에서 추후 대학구조개혁평가에 대한 보다 현실적인 추진전략 도출과 함께 정책 수용성 제고를 위한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

II. 기존 연구 및 이론적 배경 검토

1. 기존 문헌 탐색

대학구조개혁평가에 대한 기존 연구들은 구조개혁의 필요성이나 쟁점 및 특징을 분석한 연구들이 다수를 차지하며 김창수·황준성(2013), 강창동(2015), 반상진(2015), 이기중(2015), 김재춘(2016), 신현석(2016), 김영옥(2017)의 연구가 이에 해당한다. 강창동(2015)은 대학구조개혁평가의 분석요소로서 평가 목적, 평가내용, 평가결과 등을 설정하고 교육부의 수직적 평가체제가 가지는 평가목적의 모순성과 결과의 정치성을 분석하면서 수직적, 수평적 평가체제의 조화로운 구성을 주장한 바 있다. 신현석(2016)도 구조개혁정책의 추진 방향과 내용 및 추진 방법, 그리고 결과 활용의 측면에서 선순환 사례에 대해 대학이 정보를 공유할 수 있도록 하자는 제안을 하고 있다. 김영옥(2017) 역시 대학구조개혁의 법률적 측면의 쟁점을 분석하면서 대학구조개혁의 법적 근거와 구조개혁 행정의 법적 문제, 그리고 구조개혁에 의한 폐과 관련 법적 쟁점들을 고찰하고 있다. 이어 성연희(2014), 김일환(2015), 김영상(2017)도 대학구조개혁에 대한 인식적 차이를 분석하고 있으며, 대표적으로 김영상(2017)은 대학구조개혁평가에 대한 대학

행정직원의 인식을 설문을 통해 분석하여 구조개혁평가에 대한 전반적인 인식을 포함한 평가의 문제점 및 개선방안을 주요 쟁점별로 도출한 바 있다.

한편, 프레임 이론과 같은 특정 이론을 차용하여 대학구조개혁을 분석한 연구로는 장아름(2015), 안관수·이은영(2015), 정하영(2016), 이슬아(2017) 등이 있다. 먼저, 장아름(2015)은 역사적 신제도주의의 관점을 통해 대학구조개혁 정책의 변화 가능성을 바라보면서 우리나라 대학구조개혁 정책의 경로가 대학의 자율성을 보장하는 방향으로 발전하여 대학의 실질적 자율성이 확보되어야 함을 강조하고 있다. 또 안관수·이은영(2015)은 하버마스의 의사소통행위 이론을 통해 우리나라의 구조개혁정책이 대학의 재구조화 및 대학교육의 질적 향상을 위해 추진된 것이지만 대학 구성원과의 의사소통이 결여된 국가통제의 성격이 강한 것으로 분석하면서 국가와 대학 구성원 간 상호이해와 긴밀한 의사소통을 기반으로 구조개혁이 진행되어야 함을 강조하였다.

이어 정하영(2016)은 정책옹호연합 이론을 통해 이명박정부의 구조개혁정책을 분석하여 정책변동에 영향을 미친 외적 변수와 각 옹호연합의 신념체계를 살펴보면서 이들의 활용 자원과 전략이 어떠한 정책 산출로 이어지는지를 체계적으로 고찰하고 있다. 이슬아(2017)도 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 이명박정부와 박근혜정부의 대학구조개혁 정책의 변동과정을 살펴보면서 구조개혁정책의 의사결정시 협력적 거버넌스를 지향해야 하며, 정책 활동가들의 분쟁을 줄이고 정책 담당자와 수요자의 협치가 필요하다고 하였다.

그러나 본 연구처럼 프레임 분석(frame analysis)을 통해 대학구조개혁에 대한 각 정책집단별 인식체계를 입체적으로 분석한 연구는 매우 드물었다. 따라서 본 연구가 정책 행위자 집단의 인식구조를 프레임 개념을 통해 고찰하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 역사적 신제도주의나 정책옹호연합 이론 및 정책흐름모형 등 대학구조개혁 정책에 대한 기존의 연구들에 비해 해당 정책 사안에 대한 인식을 보다 명확하게 규명할 수 있게 함으로써 정책 행위자간 서로의 인식을 정확하게 이해할 수 있게 하여 정책에 대한 상호 생산적인 논의를 가능하게 한다. 즉, 서로 상이한 인지구조에 대한 설명력이 우수하여 동일한 현상을 각자의 입장에서 서로 다르게 바라보고 해석하며 또 다르게 주장하는 것에서 오는 정책갈등 사안들을 비교적 간편하면서도 명확하게 설명할 수 있다(이원섭, 2014: 32). 둘째, 정책 행위자들의 이해관계 및 행위전략들을 파악할 수 있게 하여 각 정책하위집단 간 관계패턴을 알 수 있게 하는 기초자료로서의 의미를 가진다. 셋째, 각 정책 행위자 집단 간 인식구조 차이의 양태 및 유사 부분을 규명함으로써 각 집단의 인식구조상 간극을 줄이고 정책 수용성을 개선할 수 있는 방법을 알 수 있게 한다(kaufman et al, 2003). 즉, 프레임 분석을 통해 대학구조개혁평가 정책을 바라봄으로써 기존의 연구처럼 단순히 정책 행위자 집단의 인식을 피상적으로 묘사하기보다는 이를 통해 원만한 정책집행과 정책 수용성 제고를 위한 현장 중심적 갈등관리 방안의 모색이 가능하다. 이와 더불어 기존의 프레임 분석 연구들과 비교할 때

개별 사례에 특화된 이슈 한정적 프레임(issue specific frame)²⁾이 아닌 정책갈등 상황에서 공통적으로 나타날 수 있는 일반적 프레임(generic frame)³⁾을 활용함으로써 각종 교육정책을 비롯하여 반복적으로 재현되는 상이한 공공정책갈등 연구에서 본 연구의 동일한 프레임 유형이 적용될 수 있는 가능성을 열었다는 것은 본 연구의 유용성을 다시 한 번 말해준다.

2. 이론적 배경 검토

1) 프레임 분석의 활용 분야 및 개념

본 연구에서 활용하고자 하는 프레임 이론은 사회과학 분야의 경우 주로 “사회운동론”과 “갈등관리론” 분야에서 활용도가 높다. 먼저, 사회운동론 분야는 Snow et al(1986)과 Snow & Benford(1988), Gamson(1992) 등을 중심으로 이들의 접근방식과 분석틀을 활용한 강민아·장지호(2007), 김창수(2010) 등 국내 연구들이 발표되고 있다. 이들은 질적 분석을 사용하여 프레임의 원천을 집단적인 해석 정향으로 보고 개인 보다는 집단 수준의 인지적 정향을 분석단위로 집합행동프레임을 통해 집단 간 해석적 틀의 공유와 조직의 동원 및 정렬과정을 설명하려 한다. 이어 갈등관리 분야의 경우 어느 특정 영역 보다는 다양한 학문적 기반을 통합하여 조직 및 사회갈등을 완화하고 해소하는데 초점을 둔 연구들로서 Gray & Donnellon(1989), Kaufman et al(2003), Dewulf et al(2009) 등을 포함하여 주경일(2003), 나태준(2009), 이원섭(2014), 김진탁(2016) 등이 이에 해당한다. 이들 역시 주로 질적 분석을 사용하여 개인 및 집단을 대상으로 갈등 프레임의 실증을 통한 갈등관리에 이론적 관심을 두고 갈등 당사자의 프레임을 세분화하여 갈등 프레임별 특성과 프레임의 변화가 갈등 해소에 어떤 역할을 하는가를 텍스트 분석을 통해 규명하려고 한다(심준섭·김지수, 2011: 37-38). 특히, Gray & Donnellon(1989)은 갈등관리 및 협상에 대한 프레임 효과(frame effect)에 대해 다음의 주장을 제기하고 있다. 첫째, 협상 과정에서 갈등 당사자 간 프레임 부조화 및 구체성의 정도(the level of abstraction)가 다를 때 갈등은 심화된다. 둘째, 열망프레임(aspiration frame)의 활성화는 합의형성에 도움이 되지만 성과와 손익프레임(outcome and loss-gain frame) 및 부정적 특성프레임(negative characterization frame)의 사용은 구체적 결과에 대한 집착과 상대방에 대한 불신을 악화시켜 갈등해소에 도움이 되지 못한다.

한편, 아직까지 통일된 정의가 존재하지는 않지만 “프레임(frame)”은 공공갈등 상황에서 다양한 행

2) 예를 들면, Gamson & Modigliani(1989)의 연구에서 원자력 이슈를 ‘기술적 발전과 경제적 성장에 대한 사회의 헌신 프레임’으로 명명한 것과 같은 프레임이다(심준섭·김지수, 2011: 46 재인용).

3) Gray & Donnellon(1989)이 협상이론 연구 등에서 활용한 실제, 열망, 특성, 과정프레임 등이다.

위 주체들이 사건과 상황을 이해하고 해석하는 인지적 해석에 활용되는 기본 틀을 의미하며⁴⁾(Kaufman et al, 2003), 이러한 프레임을 통해 현재 직면한 갈등상황의 실체가 무엇이고 언제, 어떻게 시작되었으며, 어떻게 관리되어야 하는가에 대한 각 행위 주체들의 인식체계를 파악할 수 있다(Lewicki et al, 2003). 따라서 특정 정책에 관련된 행위자 집단의 프레임을 분석함으로써 갈등 당사자 집단 간 인식 차이의 양태와 함께 인식이 공유될 수 있는 부분을 알 수 있게 하여 이를 바탕으로 정책 추진집단은 정책 대상 집단과의 정책인식의 차이를 줄이고 긍정적으로 공유되는 측면은 강조함으로써 상이한 프레임들 간의 간극을 좁혀 원만한 정책집행을 통한 정책 수용성 제고와 의도된 정책 효과를 달성할 수 있게 된다(Lewicki et al, 2003).

2) 프레임의 조작적 정의와 유형

한편, 프레임은 하나의 메타 프레임(meta-frame)으로서 특정 상황에 처한 정책 행위자들의 인식체계 전반을 포괄하는 관계로 보다 구체적인 세부 프레임으로 구분 가능하다. 본 연구에서도 다양한 갈등 프레임 유형 가운데 Gray & Donnellon(1989)이 갈등 협상의 연구과정에서 일반적 갈등 프레임으로 활용하 바 있는 다음의 6가지 유형을 대학 구성원 등 각 행위 주체들의 프레임 분석의 기본적인 유목으로 설정하도록 한다. 이는 각 대학 구성원들에 대한 사전 조사 결과 이들 유형이 각 행위자의 대학구조개혁에 대한 인식을 가장 포괄적으로 탐색할 수 있게 하고 그 내용도 피면접자들이 쉽게 이해할 수 있었기 때문이다.

첫째, “특성프레임(characterization frame)”은 정책 행위자 일방이 상대방의 행태나 태도, 그리고 신뢰성에 대해 내리는 고정관념의 성격을 띤 평가 인식으로서(Pinkley, 1990) 일반적으로 자신이 속한 집단에 대한 신뢰가 강할수록 집단 외의 사람들에 대한 부정적 인식이나 편견은 강해진다(심준섭, 2010: 458). 또 pinkley(1990)의 프레임 유형 중에서 ‘관계 vs 업무’ 차원의 인식과 관련되어 갈등 당사자 간 상호 협의과정에서 상대방과의 상호 관계를 중심으로 행동할 것인가 또는 갈등문제 자체에 초점을 둔 행동을 취할 것인가를 결정하는데 영향을 미치기도 한다. 즉, 환경갈등 사례에서 일반 주민들이 개발업자들을 단기적인 경제적 이익만을 추구하는 반환경론자로 인식하는 경우가 이에 해당하는 대표적인 예이다. 둘째, “과정프레임(process frame)”은 정책갈등에 있어 의사결정단계 및 규칙 또는 이해관계인의 참여과정에 대한 인식을 의미하며, 대부분의 국책사업에서 정부와 개발업체들이 해당 지역주민들의 참여과정을 생략한 채 폐쇄적인 의사결정 및 집행과정을 보여 지역주민들의 강력한 반발을 초래하는 경우가

4) 다만 프레임은 신념, 가치, 경험의 바탕 위에서 구성되는 것으로 인식(perception)과는 구분이 필요하다. 인식이 인간이 수용한 정보를 조직화하고 해석하여 주어진 상황을 이해하고 의식하는 과정이라고 할 때 프레임은 이러한 관련 의식들이 결합하여 하나의 인식구조 및 틀을 형성하는 것으로서 인식 이상의 복합적 시스템이기 때문이다(kaufman et al, 2003).

과정프레임의 부정적 효과를 나타내는 대표적인 예가 된다. 셋째, “실체프레임(substantive frame)”은 정책 이슈의 핵심 정의에 대한 정책 행위자 집단의 해석적 정향으로서 정책 관련 당사자 간 상이한 실체 프레임은 갈등해결의 방향에 대한 합의형성을 힘들게 하지만 정책 당사자 간 실체프레임의 수렴은 정책 하위 이슈들에 대한 동일한 시각 형성을 통해 정책 수용성과 합의의 가능성을 제고시킨다. 쓰레기 소각장 입지갈등 문제를 지가하락의 문제로 귀결시킨다든지 대학구조개혁 문제의 핵심을 업무 과중으로 인한 대학교육의 질 저하로 인식하는 경우가 이에 해당한다. 넷째, “열망프레임(aspiration frame)”은 갈등의 대안을 평가하는 측면에서 정책갈등 당사자들이 가지는 근본적인 욕구나 보다 상위의 장기적인 요구사항에 대한 인식을 의미하며, 협상의 상황에서는 성과프레임처럼 단일한 해결안만을 고집하기보다는 다양한 대안이나 수단들을 고려할 수 있기 때문에 상대적으로 갈등 당사자 간 합의형성에 도움이 되는 프레임 유형이 될 수 있다(Kaufman & Smith, 1999; Gray & Donnellon, 1989). 다섯째, “성과프레임(outcome frame)”은 갈등 당사자 입장에서 선호하는 단기적이고 가시적인 해결수단에 대한 인식을 의미한다(Kaufman & Smith, 1999: 171). 일반적으로 성과프레임은 환경갈등 사례에서 원전이나 소각장 입지를 반대하는 주민들이 다른 상황에서의 위험은 수용하면서도 비선호시설의 입지는 일관되게 반대하는 등 지금 당장 필요한 갈등 해결안을 주장할 때 발견되는 프레임 유형이다. 여섯째, “손익프레임(loss-gain frame)”은 타인의 행동이나 정책 실행이 자신에게 손실 또는 이익으로 돌아오는지의 여부를 의미하며, 각 개인들은 각자의 준거점(reference point)에 의거하여 각 사안을 이익 또는 손실로 인식(the win-lose or fixed-pie perception)함으로써 상이한 태도 및 행동전략을 선보이게 된다(Tversky & Kahneman, 1981). 다음은 본 연구에서 활용될 각 행위자 집단의 프레임 유형을 정리한 것이다.

〈표 1〉 대학구조개혁 정책에 대한 각 행위자들의 프레임 유형

프레임 유형	〈정의〉	〈관련 개념〉	〈주요 언어적 단서〉	〈관련 연구〉
특성프레임 (characterization)	상대방의 태도와 행태의 평가와 기대	중재인의 편견과 관계적 행동	“상대방은~성격과 특징을 가진다”	Kolb,1987; Pinkley, 1987
과정프레임 (process)	갈등과정과 절차에 대한 평가와 인식	의사결정, 협상 단계, 갈등의 강조점	“이번 추진과정은 너무~절차이다”	Sheppard et al, 1987
실체프레임 (substantive)	무엇에 대한 갈등인가에 대한 인식	이슈 및 하위 이슈에 대한 정의	“가장 중요한 핵심은~이다”	Putnam&Geist, 1985;Kolb, 1987
열망프레임 (aspiration)	단기적 성과를 통해 궁극적으로 얻으려 하는 것	승패에 대한 자기 이미지	“장기적으로 볼 때 ~ 위한 것이다”	Bazerman et al, 1985; Pinkley, 1987
성과프레임 (outcome)	단기적으로 추구하는 내용, 목표	행위자의 입장과 위치	“당장에 필요한 것은 ~이다”	kaufman&Smith,1999
손익프레임 (loss-gain)	손해와 이익에 대한 결과 인식	이해관계 및 이종의 관심	“우리에게 큰 이익(피해)가 된다”	Filley,1975; Blake&Mouton, 1964

출처: Gray & Donnellon(1989) 재정리

Ⅲ. 대학구조개혁평가에 대한 인식 비교 분석

1. 대학구조개혁평가 현황

우리나라 대학구조개혁은 1998년 IMF 이후 2003년부터 정원 감축에 대한 논의가 본격화되었다(김영상, 2017: 6). 특히 박근혜정부는 학령인구 감소에 대한 대응과 수도권과 지방의 균형 발전을 명분으로 대학구조개혁을 추진한 바 있다. 이렇게 정부 주도의 개혁정책이 시행된 이면에는 다음의 세 가지 요인이 있다. 첫째, 대학 입학자원 급감으로 평균 출생아 수인 합계출산율이 2015년 1.24명으로 2013년 입학정원이 유지될 경우 2023년에는 약 16만 명의 입학자원이 부족하게 된다(교육부, 2015a). 둘째, 높은 청년 실업률로 인한 정부의 정치적 부담도 개혁 추진배경의 하나이다. 셋째, 반값 등록금 등에 대한 사회적 여론이 개혁정책에 반영된 바, 학생에 대한 정부재정지원 규모가 확대되는 상황에서 최소한의 교육의 질을 확보하지 못한 부실대학에 재정지원이 이루어져서는 안 된다는 사회적 요구를 정부가 수용하면서 구조개혁의 요인이 되었다(김영상, 2017: 10).

이러한 가운데 교육부가 발표한 1주기 대학구조개혁평가 방법 및 지표는 다음과 같다(김지은, 2017: 11-14). 우선, 평가에 있어 일반대학의 경우 1, 2단계 평가지표에 따라 단계평가를 적용하여 1단계 평가에서 그룹1과 2를 구분하고, 그룹1 대학에 대해서 A, B, C등급을 부여하며, 그룹2 대학을 대상으로 2단계 평가를 실시하여 D, E등급을 구분함으로써 최종 등급을 산출하였다. 이때 정량지표는 절대평가로 만점에서 감점을 하는 방식을 취하고 정성평가는 5점 척도를 적용한 점수를 산출한다(교육부, 2015b). 또한 평가지표로는 정량, 정성지표를 함께 활용한 바 교육여건, 학사관리, 교육과정, 학생지원, 교육성과, 특성화 등 고등교육기관으로서 구비해야 할 요소들을 평가하였다. 교육부는 2015년 298개교를 대상으로 평가를 진행, 8월 31일 다음과 같이 정원 감축비율과 구조개혁 조치를 발표하였다(교육부, 2015b).

〈표 2〉 등급별 정원 감축비율

등급		A등급	B등급	C등급	D등급	E등급
감축 비율	일반대	자율감축 (48)	4%(56)	7%(36)	10%(26)	15%(6)
	전문대		3%(26)	5%(58)	7%(27)	10%(7)

출처: 교육부(2015b), 괄호는 학교 수

〈표 3〉 평가 등급별 구조개혁 조치

등급	정원	재정지원 사업	학자금 대출	국가장학금
최우수(A)	자율 감축	제한 없음	제한 없음	지급
우수(B)	일부 감축			
보통(C)	평균 수준 감축			
미흡(D)	평균 이상 감축	제한	일부 제한	Ⅱ 미지급
매우 미흡(E)	대폭 감축	제한	전면 제한	Ⅰ, Ⅱ 미지급
퇴출	2회 이상 매우 미흡 등급 판정 대학			

출처: 교육부(2015b)

2. 조사방법 및 응답자 개요

본 연구는 대학구조개혁평가 정책에 대한 각 행위 주체별 인식구조를 파악하기 위해 2017년 11월20일부터 2017년 12월 21일까지 총 5개 대학의 구성원과 교육부 공무원을 대상으로 총 78명에 대해 1:1 심층 면접조사⁵⁾와 전화조사를 실시하였다. 또한 첫째, 대학 소재지 둘째, 대학의 설립형태 셋째, 대학 구성원(교수, 직원, 학생) 넷째, 구조개혁평가에 대한 직접 참여 여부 다섯째, 평가의 주체(교육부 공무원) 및 기초변인으로서 성별과 연령을 기준으로 선별적으로 인터뷰함으로써 정책대상 구성원들의 인식구조를 체계적으로 분석하고자 하였다. 그리고 각 인식구조의 특성은 양적(%) 방식으로 분석하였으며⁶⁾, 6가지 프레임 유형에 대한 집단 간 인식구조의 특징을 보다 정확히 분석할 목적으로 일원분산분석(one-way ANOVA)과 독립표본 T-검정 분석을 추가로 실행하였다. 이렇게 하여 대학구조개혁에 관심이 있는 대학 구성원 및 공무원을 대상으로 총 78명에 대한 면접조사가 진행되었다.

5) 면접조사에서는 각 프레임 내용과 유형에 대한 피면접자의 이해도를 높이기 위해 인터뷰 전 프레임 유형과 내용에 대한 사전 설명이 이루어졌으며, 이에 대한 피면접자의 이해도를 확인 후 면접이 진행되었다.

6) 예로서, 대학 소재지별 분석에서 비수도권 대학 구성원들의 과정보프레임이 “25.07%”라는 것은 대학구조개혁평가 정책의 전체 중요도 인식이 100%라고 하였을 때 과정보프레임이 차지하는 집단 중요도 인식이 “25.07%”의 비중을 차지한다는 것을 말한다.

〈표 4〉 배경 변인별 응답자 개요

조사 대상자 구분		인원(명)
성별	남자	53
	여자	25
연령대	20대	22
	30대	14
	40대	25
	50대	15
	60대	2
평가업무 참여경험	있음	29
	없음	46
대학의 설립형태	국공립대학	30(2개교)
	사립대학	45(3개교)
소재 지역	서울 및 수도권	30(2개교)
	비수도권	45(3개교)
대학 구성원별	교수	25
	직원	25
	학생	25
총계		75

※ 교육부 공무원 3명에 대해서는 전화면접 실시

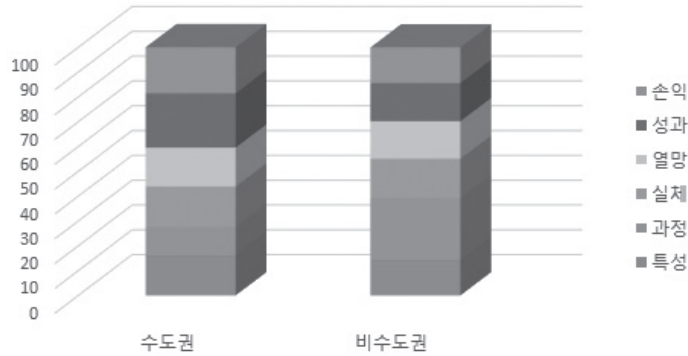
3. 각 행위 주체의 인식구조 비교 분석

1) 대학 소재지별 인식구조 분석⁷⁾

대학구조개혁에 대한 대학 소재지별 인식구조를 분석한 결과는 다음과 같다.⁸⁾

- 7) 성별 및 연령별 차이의 경우, 전자는 남성이 여성보다 실제, 열망, 성과프레임이 중요하게 인식되었으며, 여성은 특히 손익에 대한 계산을 가장 중요하게 인식하여 대학구조개혁에 따른 손해와 이익에 대한 직접적인 영향을 중요시하였다(독립표본 t-검정 결과에서도 성별 손익프레임의 차이는 $p < 0.05$ 수준에서 유의하였다). 반면 후자는 정책의 추진과정을 공통적으로 중요하게 인식하면서도 20대를 중심으로 한 젊은 층이 손익 여부를 중요하게 생각하고 있는 반면 연령층이 높아질수록 실제, 열망프레임을 강조하여 장기적인 관점에서 대학개혁의 실질적 목표에 대한 구성원 간 상호 이해를 발전시키는 것을 보다 중요시하였다.
- 8) 대학 소재지별 분석 내용(%)에 대한 집단 통계량과 독립표본 T-검정 결과, 수도권 대학은 성과와 손익프레임이 가장 활성화된 반면 비수도권 대학은 과정프레임을 가장 중요하게 인식하였고, 이 세 가지 프레임 모두 평균 차이가 유의미한 것으로($p < 0.05$ 수준) 나타났다.

〈그림 1〉 대학 소재지별 분석 결과(%)



위 그림에서 알 수 있는 것처럼 수도권 대학과 비수도권 대학의 대학구조개혁평가에 대한 인식에는 일정한 차이가 존재하였다. 즉, 서울 및 수도권 대학 구성원들은 구조개혁평가를 통한 가시적 성과의 달성(성과프레임, 21.87%)과 손익에 대한 계산(손익프레임, 18.57%)을 중요하게 생각한 반면 비수도권 대학 구성원들은 평가절차와 정책결정과정상의 문제를 무엇보다 중요하게 생각하였다(과정프레임, 25.07%). 이는 비수도권 대학들이 학생 충원율과 졸업생 취업률 등 지방소재 대학이 상대적으로 취약할 수밖에 없는 지표들의 선정이나 지표별 점수 산출 등 평가지표나 방법의 결정과정이 공정하지 못하며, 충분한 의견수렴도 부족하였다고 생각하고 있는 것으로 풀이된다.

“1주기 평가에서 학생 충원율 등은 수도권과 지방으로 구분하기는 하였지만 그 외 지표들 중에는 지방대가 근본적으로 불리한 것들이 많다. 교육부는 정책 발표 전 충분히 공청회를 열었다고는 하지만 그저 형식적인 수준이었고...(비수도권 소재 H대 구성원 인터뷰, 2017.11.29.)”

“지난 1주기 이후 인원 감축 비율을 보면 지방대가 훨씬 더 많은 것으로 안다. 이렇게 가다가는 지방대는 고사하게 될 것이다. 일단은 재정지원이나 정원 감축에 대해서 수도권과 지방을 같이 비교하는 것 자체가 소위 기울어진 운동장에서 경쟁하는 것과 같다고 본다(비수도권 소재 H대 구성원 인터뷰, 2017.12.12.).”

비수도권 대학 구성원들은 대학의 존폐가 걸린 문제에 대해 공정한 게임의 규칙이 형성되지 못한 상태에서 나온 평가 결과에 대해 대체로 수용하지 못하는 입장을 보였으며, 이러한 정책불응의 근본 원인으로 평가과정의 불공정성을 지목하고 있었다. 또 이러한 비수도권 대학들의 대학평가과정의 “불공정 프레임”은 수도권 대학들과 갈등의식을 야기했을 뿐 아니라 학령인구 감소 경향 속에서 탈 지방을 위해 무리한 수도권 캠퍼

스 설립 추진의 결과로 이어지기도 하였다. 예로서, 충남 금산의 J대, 경북 성주의 D대, 충북 제천의 S대 등 2010년 이후 13개 지방대학이 경기도 등으로의 캠퍼스 이전을 추진하고 있어 해당 지자체와 마찰을 빚는 등 내홍을 겪고 있는 실정이다(연합뉴스, 2016.6.1.).

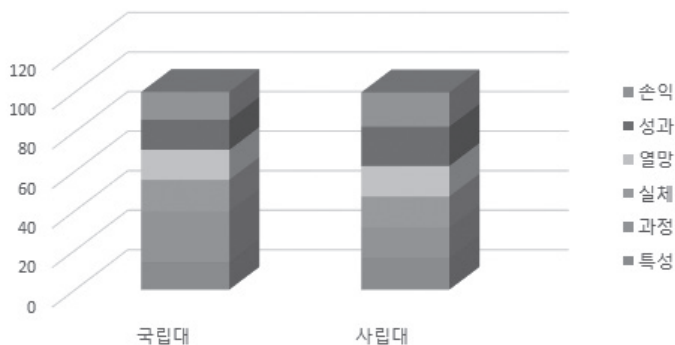
반면, 수도권 대학들은 평가과정 및 이를 위한 의견수렴과정보다는 정원 감축 등 효과적인 구조개혁 평가를 통한 가시적인 성과의 달성(성과프레임)이나 고등교육의 질 제고 등 평가를 통해 초래될 각 대학의 실질적 이익과 피해가 어떻게 나타나는가의 문제(손익프레임)를 보다 중요하게 생각하였다. 이는 대학평가에 있어 상대적으로 유리한 입장에 놓인 상황에서 게임의 규칙과 그 적용 과정에 불만을 갖기 보다는 구조개혁평가의 추진목표가 실제로 실현되기를 바라면서도 평가준비의 어려움이나 경우에 따른 재정적 불이익 등 그 과정에서 감수해야 할 실질적인 손실 여부에 인식의 초점이 있기 때문일 것이다.

이에 따라 대학교구조개혁평가 정책을 추진할 때 교육부 등 정책추진 주체는 특히 비수도권 대학들의 인식구조를 반영하여 정책추진 및 결정과정을 좀 더 공정하고 투명하게 운용할 필요가 있으며, 정책에 대한 권역별 공청회 과정에서도 비수도권 지역의 공청회 개최 횟수를 수도권보다 확대하고 내용적으로도 대학 측의 의견을 수렴하는 과정을 대폭 보완할 필요도 있다.

2) 대학 설립형태별 인식구조 분석

한편, 대학의 설립형태별 인식구조를 살펴 본 결과 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.⁹⁾

(그림 2) 대학 설립형태별 분석 결과(%)



9) 대학 설립형태별 분석 내용(%)에 대한 집단 통계량과 독립표본 T-검정 결과 국립대는 과정프레임을 가장 강하게 인식하였고 실제와 열망프레임이 그 뒤를 이었으며, 사립대는 성과와 손익프레임이 활성화되었다. 또 과정과 성과프레임의 평균 차이가 유의미한 것으로(p<0.05 수준) 나타났다.

이러한 결과는 대학 소재지별 분석 결과와 유사한 패턴을 보인다. 즉, 국립대는 비수도권 대학과 유사하게 평가과정과 의견수렴절차의 부재 문제(과정프레임)를 가장 중요하게 인식하였고(25.67%), 사립대는 수도권 대학과 유사하게 구조개혁 수단을 통한 단기적 효과(성과프레임, 19.82%)를 강조하였기 때문이다. 이는 조사 대상인 2개 국립대가 비수도권에 위치하여 대학 소재지 영향을 일부 받은 탓도 있겠으나 국립대 구성원들이 정부의 구조개혁정책에 의한 대학 고유의 자율권 침해와 획일적이고 일방적 정부의 독주에 대해 강한 거부감을 가지고 있는 것으로 보인다. 또 정부의 국립대 선진화 방안의 일환으로 추진되고 있는 국립대 법인화¹⁰⁾ 및 총장직선제 폐지의 불합리한 정치적 정책결정을 경험하는 과정에서 구조개혁정책의 결정 및 추진과정에 대한 공정성 문제를 아울러 인식하였기 때문인 것으로 보인다.

“나와 같은 경우 대학구조개혁이라고 하면 총장 직선제 폐지문제를 떠오르게 한다. 이는 교육부나 정부의 총장 임명제를 의미하며, 정부의 국립대 통제를 뜻하기도 하는데, 정부는 헌법에 보장된 대학의 자율성을 무시한 채 거버넌스라는 이상한 용어까지 사용하며 불법적인 과정으로 총장 직선제를 밀어붙였다. 직선제를 고수하려고해도 정부가 돈을 쥐고 있으니...(이하 중략) 아무튼 대학구조개혁 정책도 국립대 중심의 단기적 처방과 성과만을 위한 것이 아니라 사립대, 국립대 구성원들이 모두 동의할 수 있는 공정한 의견수렴 절차의 마련이 가장 중요하다고 본다(J국립대 구성원 인터뷰, 2017.11.27.).”

이에 비해, 사립대의 경우 기타 프레임들이 고르게 강조되는 가운데 구조개혁정책의 단기적인 성과를 가장 중요하게 생각하고 있었다. 즉, 구조개혁의 평가방식이나 이를 통한 단기적 효과의 달성 여부(성과프레임)를 가장 중요하게 생각하였는데 이는 국립대와 다르게 학령인구 감소와 입학자원 부족 등 날로 열악해져가는 교육환경 속에서 이에 대응할 수 있는 가시적이고 효과적인 처방이 반드시 필요하다는 위기의식이 팽배해져 있다는 반증일 것이다. 이러한 위기의식은 예를 들면 대학특성화 전략 등 다양한 구조개혁 방법의 제시로 이어지기도 하고, 대학의 입학자원이 급감하는 상황에서 어떠한 방법으로도든지 부실대학에 대한 정리가 효과적으로 이루어져야 한다는 일종의 공감대 형성을 의미하기도 한다.

또 다른 측면에서 볼 때 아래의 내용은 특히 사립대의 성과프레임이 활성화되는 이유를 알 수 있게 한다. 즉, 사립대의 경우 대학재정의 상대적 열악함 때문에 재정지원과 연계된 대학평가방식과 그 결과에 보다 민감한 것으로 보이며, 이에 따라 열망프레임 등 기타 프레임이 강화된 경우에 비해 구체적 결과와 기존 입장에 대한 집착이 심화되어 평가결과에 대한 반발이 더욱 커질 수 있다(Gray & Donnellon,

10) 서울대의 경우만 하더라도 공청회조차 갖지 않은 채 국회의장 직권상정으로 4대강 사업 예산과 함께 날치기 통과된 바 있고 정부에 의한 강제적 법인화 이후 75.1%가 학교발전에 대한 부정적 입장을 보였다(교수신문, 2013.10.28.).

1989). 따라서 교육부는 정책 수용성 제고의 차원에서도 재정지원과 연계되는 부정적 접근전략보다는 자원 지원 중심의 새로운 평가전략 수립이 요구된다고 하겠다.

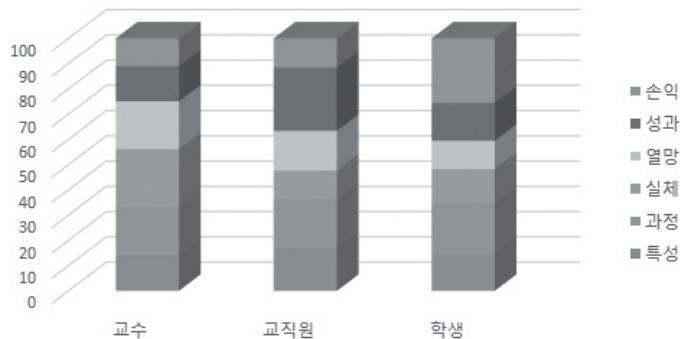
“많이들 하는 이야기지만 나는 구조조정과 같은 네거티브 전략보다는 대학 고유의 특성화를 살리는 쪽으로 가야 한다고 본다. 정부는 그 방법이 무엇이 되었든 속히 부실대학들은 정리하고 다양한 특성을 가진 사립대학들이 자유롭게 고등교육 시장을 형성할 수 있도록 하면 되는 것이고...(이하 생략)(Y사립대 구성원 인터뷰, 2017.11.30).”

“얼마 전 대학 입학금 폐지 논란을 잘 알고 있을 것이다. 정부의 사립대학평가에 있어서도 대학의 재정 상태를 고려해야 한다. 재정지원과 연계된 지금의 평가방식은 특히 사립대학에 치명적일 수 있다. 대학인증평가도 있는데 이중으로 평가하는 현재의 방법은 옳지 않다(Y사립대 구성원 인터뷰, 2017.11.30).”

3) 대학 구성원별 인식구조 분석

다음은 대학의 구성원인 교수, 직원, 학생별로 대학구조개혁평가에 대한 인식구조의 특성을 살펴보았다.¹¹⁾

〈그림 3〉 대학 구성원별 분석 결과(%)



11) 대학 구성원별 분석 내용(%)에 대한 집단 통계량에서 교수집단은 실제, 과정, 열망프레임 순으로 활성화 정도가 강하게 나타났고, 직원집단은 성과, 과정, 특성프레임 순이었으며, 학생집단은 손익, 과정, 성과프레임 순이었다. 또 세 집단 간 분산분석 및 Tukey 사후 다중 비교 결과 교수집단의 실제 및 열망프레임과 직원들의 성과프레임, 그리고 학생집단의 손익프레임이 세 집단 간 분명하게 유의미한 차이를 보여(유의확률 0.00) 각 집단의 가장 특징적인 프레임으로 입증되었다.

먼저, 교수집단은 구조개혁정책의 핵심적 사안에 대해 관련 당사자 간 합의점을 도출하고 수용하는 것(실체프레임, 23.24%)과 시간이 좀 걸리더라도 구조개혁평가를 통해 대학의 전체적인 혁신이 이루어져 대학 경쟁력이 강화되는 것(열망프레임, 18.92%)¹²⁾ 그리고 정책추진의 절차와 과정의 문제를 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 즉, 대학평가의 궁극적인 목표 성취와 관련하여 대학구조개혁 정책의 근본적인 목적과 그 수단 간 정합성 등에 대해 문제의식을 가지고 있다는 것으로 해석될 수 있다.

“지금처럼 획일적으로 입학정원 감축을 압박하는 것은 마치 기업식 구조조정을 하겠다는 것인데, 이는 우리나라 대학의 공공성과 미래의 책무성을 강화하는데 있어 전혀 도움이 되지 않는다(Y대 교수 인터뷰, 2017.11.30.).”

또한, 교수집단은 대학 경쟁력 강화나 대학교육의 질 제고 등 개혁정책의 목표가 교육 및 연구 개선을 통해 이루어질 수 있다고 생각하지만 현 대학구조개혁평가 체제 하에서의 실제 대학환경은 이에 도움이 되지 못하여 도무지 대학구조개혁평가 정책의 실체가 무엇인지 이해하기 어렵다는 반응도 보였다.

“교육부의 대학평가에서 우수등급을 받기 위해 교수에게 과도한 업무 부담을 주는데 이는 결국 강의의 질 저하와 학생에 대한 밀착지도 시간을 빼앗게 되어 결국에는 대학교육의 질 저하로 이어지게 된다. 즉, 결과적으로는 교수 본연의 임무에 집중이 어려워져 대학은 소위 ‘행정단체’로 전락하게 된다(교수신문, 2016.4.25.).”

“구조개혁평가가 본래의 목적을 달성하기 위해서는 평가지표나 절차를 포함해 이를 위한 주요 이슈에 대한 교수사회 내부의 일치된 공감대 형성이 중요하다. 그런데 이번 평가는 이게 빠져있다. 교육부의 과도한 욕심이 문제이지... (H대 교수 인터뷰, 2017.12.12.)”

이렇게 교수집단의 실체 및 열망프레임이 활성화되어 있다는 것은 단기간에 몇 명의 정원을 감축했는지 등을 홍보하는 교육부의 전시행정을 부정적으로 인식하면서도 시간이 걸리더라도 구조개혁에 대한 장기적인 비전제시와 함께 이에 대한 교육 구성원 상호간 올바른 이해 및 공감대 형성을 대학구조개혁의 전제조건으로 인식하고 있음을 의미한다. 이에 따라 구조개혁평가의 중요한 대상이자 개혁의 주체로서

12) 이에 비해 손익프레임이 강한 학생집단은 학과 구조조정 등 대학평가로 인해 본인들에게 미칠 직접적인 영향관계에 집중하다보니 구조개혁정책의 본질적 성격과 근본적 목표 달성 여부(열망프레임)에 대해서는 상대적으로 인식의 정도가 가장 낮았다(11, 32%).

교수집단의 대학평가정책에 대한 왜곡된 생각을 바로잡기 위해서는 교수집단이 대학평가정책의 목적과 그 수단에 대해 긍정적인 인식과 자율적인 수용을 할 수 있도록 모든 정책변동의 가능성을 열어놓고 대학사회와의 충분한 소통을 통해 보다 유연하게 개혁정책을 추진할 필요가 있다.

한편, 교수집단이 구조개혁정책에 대해 장기적인 시각에서 근본적인 정책 목표의 달성 여부에 많은 관심과 열망을 가지고 있다는 것은 현 교육부의 구조개혁평가 정책을 통해서도 대학교육의 경쟁력 및 질 제고라는 본질적 목표를 달성하기 어렵다는 속 깊은 의구심을 반영하고 있는 것으로도 풀이된다. 즉, 이전 정부 및 박근혜정부의 1주기 대학구조개혁평가 정책이 교수집단의 내적규범과 가치체제로 정착되지 못하고 있다는 반증으로서 대학의 자율성 침해와 평가지표에 대한 정당성 결여로 정부의 대학구조개혁에 대한 의지와는 달리 현실적으로는 대학 내 특정 부서에서 대학평가와 관련된 사항을 전달하고 그럴듯한 보고서 작성과 같이 형식적이고 보여주기식으로만 진행되었을 뿐 대학의 근본적인 변화는 발생하지 않는다는 생각이 교수집단 내에 만연되어 있다는 것이다(교수집단 인터뷰 결과).

이어 직원들은 교수집단과는 달리 무엇보다도 정책의 단기적인 성과 및 평가수단이나 방식의 문제(성과프레임, 25.04%)에 깊은 관심을 보였는데, 이는 실무적인 입장에서 구조개혁평가 보고서 작성업무를 직, 간접적으로 담당하면서 대학구조개혁의 장기적인 목표 달성보다는 직접적으로 평가방법을 이해하고 평가지표들을 채워나가는 작업을 우선적으로 실행해야 했기 때문일 것이다.

“실무자의 입장에서 보면 대학교육의 강화니 경쟁력 제고니 하는 말을 깊게 생각할 여유가 없어진다. 보고서 만드는데 쫓기다보면 정량지표 점수를 어떻게 산출하고 개선도 점수는 또 어떻게 나오고 하는 것들을 빨리 이해하고 산출해내는 것이 더 중요하게 느껴진다. 그러다보니 정량지표건 정성지표건 우리대학의 지표 값이 나아져서 우선은 교육부로부터 좋은 평가를 받는데 집중하게 된다(C대 직원 인터뷰, 2017.12.1).”

직원들에 대한 인터뷰를 통해 알 수 있듯이 이러한 결과는 직원 중에서 평가 작업에 참여한 경우가 많아서 그럴 수도 있겠으나, 직원들의 의식구조 속에 평가지표별 세부평정기준이나 등급의 조정심의 방식, 또는 정성지표의 척도 적용 등 실무적인 영역에 대한 관심과 함께 가시적인 성과를 통해 대학의 평가 관련 이미지가 개선되는 것에 많은 관심을 가지고 있기 때문인 것으로 분석된다.¹³⁾

한편, 학생집단의 경우 대학구조개혁평가 인식에 대한 분석 결과 다른 두 집단과는 다르게 손익에 대

13) 실제로 대학구조개혁평가를 잘 받기 위해서 전직 교육부 차관을 재정지원제한 대학의 총장으로 영입하거나 교육부의 관리직이었던 서기관을 명예퇴직 후 대학 전임교수로 임용하는 등 실질적인 성과를 얻기 위해 전관예우 관행을 기대하는 그릇된 행태들이 나타나기도 하였다(한국일보, 2014.4.16.).

한 의식(25.6%)이 가장 큰 비중을 차지하였으며¹⁴⁾, 정책 추진 및 평가과정의 문제(20.08%)가 그 뒤를 이었다. 이는 다른 두 집단과 동일하게 구조개혁평가 과정 및 협의절차의 공정성과 민주성을 중요하게 생각하면서도 인식의 초점은 등록금이나 학사행정, 수업권 침해 등 대학구조개혁평가 정책의 추진에 따른 보다 현실적인 문제에 맞추어져 있다는 것을 의미한다.

“대학구조개혁평가라는 것은 원래 우리들(학생)에게 보다 질 높은 교육을 제공하기 위해 하는 것으로 안다. 그러나 대학평가 결과에 따라서 특히 우리처럼 지방소재 대학생의 경우 정부의 재정지원을 받지 못해 교육적으로 직접적인 피해를 입을 수도 있고 부실대학으로 낙인이 찍혀 “부실대학생”이라는 창피를 감수해야 한다. 뿐만 아니라 학자금 대출 제한이나 국가 장학금 배제 같은 현실적인 피해도 받을 수 있다. 학교 측의 잘 못을 왜 우리가 부담해야 하는지 모를 일이다(H대 학생 인터뷰, 2017.12.6.).¹⁵⁾”

“다른 대학의 경우 평가 때문에 학과 구조조정으로 학과가 없어지는 경우도 보았다. 우리 대학도 이렇게 될까봐 걱정이 많이 된다(H대 학생 인터뷰, 2017.12.6.).”

따라서 위와 같은 생각을 가지고 있는 학생들에 대해서는 관련 정책의 추진과정에서 교수집단이나 직원들과는 달리 구조개혁평가의 근본 목적에 대한 이해를 강조하는 것도 필요하지만 선결조건으로서 구조개혁평가 과정에서 불가피하게 나타날 수 있는 다양한 피해사항에 대해 사전 설명하고 현실적인 보완 방안을 제시하는 것이 무엇보다도 필요할 것이다.

또한 학생들은 손익에 대한 평가 인식과 더불어 정책추진과정에 대한 관심도 높아서 구조개혁평가로 인해 발생하는 교육적, 또는 비교육적 손실보다는 대학 경쟁력 강화 등 다양한 평가정책의 효과들을 사전 홍보함으로써 구조개혁평가에 수반되는 교육적 이익의 측면을 강조함과 동시에 구조개혁평가 정책의 추진과정 공개 및 학생들과의 민주적인 의견수렴과정을 강화할 필요도 있다.

“현 대학구조개혁 정책의 직접적인 피해는 오히려 학생과 학부모가 될 가능성이 높다고 생각한다. 그렇기

14) 반면 교수집단의 손익프레임은 11%로 최하위에 위치하였는데 이는 교수집단이 구조개혁을 통한 당장의 학사 변화와 손익의 여부보다 좀 더 장기적인 시각에서 구조개혁정책의 궁극적 목표 실현을 바라고 있기 때문일 것이다.

15) 특히, 학생들의 이러한 손해프레임은 위협을 감수하는 극단적인 정책 불응의 행태를 보일 수 있어 교육부의 세심한 정책추진 및 설득전략이 필요하다. 실제로 이러한 인식 아래 전국의 대학생, 학부모와 14개 시민단체가 모여 구성된 대학 공공성 강화를 위한 “전국대학구조조정공동대책위원회”는 일방적으로 지방대의 정원 감축을 행하는 대학구조개혁 정책을 중단하고 대학의 공공성을 강화하는 구조개혁정책을 촉구하며 교육부 장관(서남수)의 퇴진 촉구 서면 운동을 진행하기도 하였다(이슬아, 2017: 98-99).

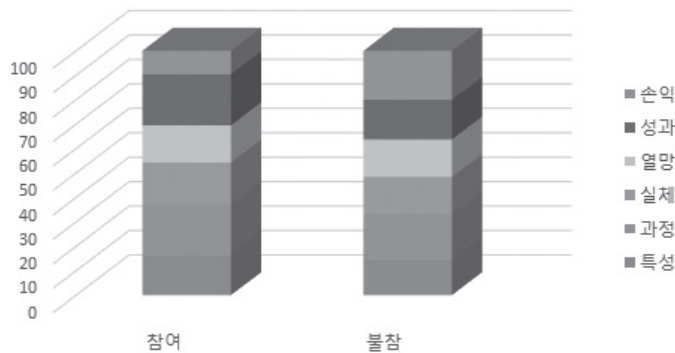
때문에 애초의 정책형성과정부터 학생 및 관계자들 간 충분한 합의와 정책공개가 이루어져 소위 말하는 절차적 합리성을 확보하는 것이 가장 중요한 것이다(K대 학생 인터뷰, 2017.12.8.).¹⁶⁾

이처럼, 대학구조개혁평가를 경험한 대학 구성원들은 보다 공정하고 민주적인 정책추진과정을 원하면서도 각 구성원별로 매우 상이한 인식체계를 가지는 것으로 드러났고, 이는 일원배치 분산분석(one-way ANOVA) 및 Tukey 사후 비교 검정 결과에서도 통계적 신뢰도가 높은 것으로 확인되었다(유의확률 0.00). 이와 같은 결과는 적어도 구조개혁정책이 집행되는 대학현장이 교수, 직원, 학생 각 집단의 구조개혁평가에 대한 인식의 초점이 각기 상이하여 구조개혁정책의 성공적인 추진을 위해서는 각 인식주체의 특성에 맞는 맞춤형 관리전략이 요구된다는 것을 의미한다.

4) 평가 참여별 인식구조 분석

다음은 구조개혁평가 작업에 직접 참여한 경우와 그렇지 않은 경우에 대해 인식구조의 차이를 살펴 보았다¹⁷⁾.

〈그림 4〉 평가 참여별 분석 결과(%)



16) 2014년 대학구조개혁평가 기본계획 발표 이후 전국 18개 대학 학생회모임인 “좋은학생회만들기모임”은 기자회견을 열어 대학구조개혁 정책은 대학생들의 의견을 수렴하기보다 일방적으로 정책을 마련하였다고 정부를 비판하였으며 교육의 공공성과 투명성을 보장하는 새로운 대학평가정책의 수립을 주장하였다(한국대학신문, 2015.1.6.).

17) 대학구조개혁 평가 참여별 분석 내용(%)에 대한 집단 통계량과 독립표본 T-검정 결과 참여집단은 성과프레임을 가장 강하게 인식하였고 과정과 실제프레임이 그 뒤를 이었으며, 비참여집단은 손익, 과정, 성과프레임의 순이었다. 또 성과와 손익프레임의 평균 차이가 유의미한 것으로(p<0.05 수준) 나타났다.

위의 그림처럼 대학구조개혁평가 작업에 직접 참여한 경험이 있는 경우와 그렇지 않은 경우 평가정책의 수단 및 단기적 성과와 손익에 대한 인식을 중심으로 인식구조상 차이가 나타났다. 즉, 평가 참여 집단은 구조개혁평가를 통한 가시적 성과와 평가방식(성과프레임, 20.86%) 및 평가과정의 공정성 여부(20.72%) 등을 중요하게 인식하여 손익에 대한 계산(손익프레임, 20.11%)을 중시하는 비참여집단과 대조를 보였다. 이는 참여집단의 경우 대학구조개혁 관련 공청회 참여 및 직접 평가업무를 경험하면서 장기적으로 대학교육의 질을 제고하고 대학의 교육경쟁력을 강화하는 일이 근본적으로 중요하더라도 이를 위해 주어진 평가지표 개선 및 실행 작업을 성공적으로 수행하여 가시적인 성과를 달성함으로써 정원 감축 등 불이익을 피하고 실질적인 부실대학은 속히 정리되는 것을 중요하게 생각하였다. 다만 이러한 과정에서 각종 지표의 선정이나 평가방식의 결정에 대한 협의는 폭넓은 개선이 필요하다고 생각하였다. 다시 말해, 대학의 자율성 침해나 대학 간 서열화로 인한 부실대학 양산 등 구조개혁평가상의 구체적인 문제점이나 정량지표와 정성지표의 병행에 따르는 시행방식상 문제점들을 몸소 경험함으로써 단기적 평가방식에 대한 전반적인 문제의식이 상대적으로 강하게 나타난 것으로 해석된다.

“평가보고서 작성 업무라는 것이 아주 구체적이고 보통 어려운 게 아니다. 일단 각종 지표들을 효과적으로 개선하여 반영함으로써 평가업무를 잘 마치는 것이 중요하고 우리들 의견과 관계없이 만들어진 지표 충족에 대한 압박감도 커서 점수를 위한 작업에 모든 것을 걸 수밖에 없다¹⁸⁾. 그러니 그 결과에 따른 정원 감축이나 대학 교육의 질 제고 등은 그 다음이 아닌가. 너무 단기적으로 보일지 모르나 이 일을 맡게 되면 그렇게 된다. 다만, 질적 보완을 위해 도입된 정성평가는 현장방문 없이 면접평가로 하였는데 오히려 공정하지 못한 것 같았고, 특히 취업률 지표 등은 문제가 크므로 다음 평가 때는 협의가 사전에 있었으면 한다(H대 평가 참여자 인터뷰, 2017.12.12.)”

“평가 작업 중 문의사항이 생겨서 교육부에 문의하면 교육개발원에 넘기는가 하면 아직 이해가 안 되었느냐며 통명스러운 때도 있었다. 밤낮 가리지 않고 휴일도 반납한 채 일하면서 이런 대접을 받으면 내가 왜 교직원이 되었는가에 대한 회의감마저 든다(C대 평가 참여자 인터뷰, 2017.12.1.)”

이렇게 성과프레임에 빠져 있는 교직원 중심의 참여집단은 교육부 등 정책추진집단에 대해 매우 부정적인 인식(negative characterization frame)을 가지고 있음은 물론 교직원으로서의 정체성마저 흔들

18) 이 때문에 각 대학은 전임교원 확보율을 높이기 위해 낮은 연봉의 비 정년트랙 교원을 증가시키고 의료보험료 대납, 교내 취업 등을 통한 취업률 조작도 발생하고 있으며, 수업관리 지표의 개선을 위해 전체 강좌수를 축소함으로써 학생들의 수강 선택권이 좁아지는 등 대학교육에 오히려 악영향을 초래하고 있다.

리는 경향마저 나타내어 정책수용도 제고를 위해서라도 대학과의 파트너십 속에서 관련자 교육 등 교육부에 대한 불신 해소를 위한 제반 조치 마련이 필요한 것으로 보인다.

반면, 평가 작업 비참여집단은 주로 학생들이 많은 비중을 차지하여 대학 구성원인 학생들의 인식구조상 특징인 손익에 대한 평가 문제를 중요하게 생각하는 것으로 보이며, 이는 학생들을 중심으로 한 비참여집단이 대학평가 결과에 따라 이익과 손해가 분명히 드러난다는 점과 함께 공정하지 못한 대학구조개혁 정책 추진으로 직접 피해를 보는 것은 학생일 수밖에 없다는 우려를 가지고 있기 때문인 것으로 풀이된다. 이에 따라 참여집단과 마찬가지로 당초 정책형성과정에서부터 이해관계자들 간 지속적이고도 충분한 협의가 이루어져야 한다는 의식 또한 강하다는 것을 알 수 있다¹⁹⁾.

“직접 작업에 참여한 것은 아니지만 옆에서 보니 정말 힘들겠다는 생각을 자주 한다. 잘은 모르지만 정부에서 먼저 이래라 저래라 하는 것보다 차라리 시장에 맡겨두어 경쟁원리에 따라 자연스럽게 도태되도록 하는 게 맞는 것 같기도 하다. 평가가 좋지 못해 부실대학이라는 오명을 쓰게 되면 그 피해가 상당할 것이기 때문이다(K대 평가 비참여자 인터뷰, 2017.12.8.)”

또한, 정책 대상 집단 중 대다수를 차지하는 비참여집단이 손해프레임에 갇혀 있다는 것은 Quattrone & Tversky(1988)가 지적한 것처럼 평가결과에 따라 손실을 조금이라도 줄이고 가능한 이익을 최대화하기 위해 위험을 감수(risk-seeking)하는 다양한 형태의 정책이견과 불응이 나타날 수 있다는 의미로 해석된다. 이에 교육부 등은 이러한 측면을 감안하여 구조개혁정책의 필요성에 대한 적극적인 홍보를 실천하되, 위의 내용처럼 “보이지 않는 손”에 의한 구조개혁으로의 근본적인 정책전환 여부에 대한 진지한 검토로부터 시작하여 현 구조개혁정책 전반에 대한 획기적인 변화가 요구된다고 하겠다.

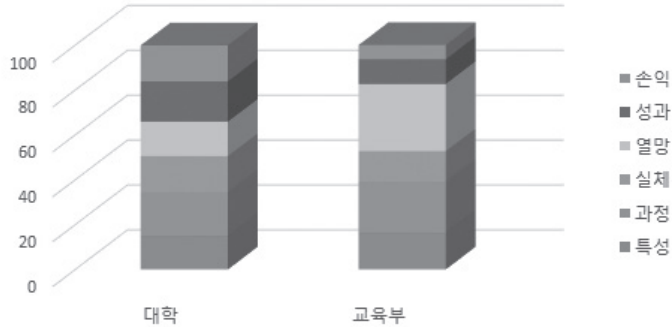
5) 교육부 및 대학 간 인식구조 분석

마지막으로, 대학구조개혁평가를 주도하고 있는 교육부 공무원들과 대학 간 인식구조상 차이를 살펴보면 다음과 같다²⁰⁾.

19) 이와 관련하여 1주기 평가 결과를 발표할 당시 직접 평가를 실시한 주체가 아닌 교육부 공무원이 평가 결과를 부연 설명하여 평가의 공정성에 대한 의문을 제기하고 해명을 요구하기도 하였다(교수신문, 2015.9.4.).

20) 교육부 공무원은 열망프레임을 가장 중요하게 인식하였고(30%), 과정프레임의 상대적 중요도 역시 크게 인식되었다(22.67%). 반면 대학 구성원 전체는 과정프레임(19.53%), 성과프레임(17.96%), 손익프레임(16.05%) 순이었다. 다만, 이 경우 면접에 참여한 공무원 수가 3명으로 소수이므로 독립표본 T-검정은 실시하지 않았고 공무원의 인식에 대한 해석상 주의도 요한다.

(그림 5) 교육부 및 대학 간 인식구조 비교(%)



먼저 교육부 공무원의 경우 대학 경쟁력 강화 등 대학평가의 궁극적 목표 실현(열망프레임)을 구조개혁정책의 가장 중요한 사안으로 생각하였으며, 정책추진과정에서의 민주적 의견수렴 여부(과정프레임)도 필수적인 것으로 인식하였다. 그리고 구성원이나 소재지, 설립형태 및 평가 참여 여부를 구분하지 않고 살펴본 대학 구성원 전체의 경우 정책추진과정과 관련된 문제(과정프레임)를 가장 중요하게 생각하였고, 교육부 공무원과의 비교 측면에서는 손익에 대한 계산(손익프레임)과 단기적 성과의 달성 여부(성과프레임)를 상대적으로 중요하게 생각하였다²¹⁾. 특히, 교육부 공무원의 경우 어떤 방식이든지 대학구조개혁 정책의 궁극적인 목표를 성취하는 것을 구조개혁평가의 최대 과제로 인식하였다.

“이 문제는 상당히 다양한 이해관계가 얽혀 있는 문제로 얼핏 보면 단기적 성과나 효과가 중요한 것처럼 보일지 모르나 우리들은 장기적인 시각을 갖고 있으며, 언론에 나간 것처럼 고등교육 생태계 황폐화나 대학 사회 혼란을 방지할 수 있도록 하는 것이 중요한 문제이다. 거꾸로 이러한 정책이 없었을 경우를 생각해 보면 되지 않겠는가? 지방대학이나 전문대학들은 학령인구 감소로 급격한 미충원을 보여 위기가 올 것이고 이는 결과적으로 국토의 균형발전을 저해하고 이미 하위권인 대학의 교육 경쟁력마저 뒤처지게 될 것이다(교육부 공무원 인터뷰, 2017.12.14.)”

“구조개혁평가에 따른 유, 불 리가 있겠으나 어차피 모두에게 더 좋은 대안이 없다면 소수의 피해보다도

21) 이렇게 정책추진집단과 그 대상 집단 간 나타난 프레임 부조화는 대학평가정책을 둘러싼 반복된 이견과 정책 불응을 야기할 수 있으며, 대학 구성원들의 성과와 손익프레임 활성화 역시 구체적 결과에 대한 집착과 정책에 대한 유연한 대응을 어렵게 하여 정책 수용성을 악화시킬 가능성이 높다(Gray & Donnellon, 1989). 따라서 교육부 등 정책추진집단은 먼저 대학 구성원들의 프레임 이해를 전제로 협상과 협의를 중시하는 구조개혁으로 추진방식 자체의 변화를 도모함으로써 대학 측의 신뢰와 순응을 유도할 필요가 있다.

사회 전체를 위한 구조개혁이 불가피하다고 본다. 다만, 그 과정에서 대학사회와의 협의는 필수적인 과정으로 안다. 1주기 평가만 해도 약 1년 동안 공청회와 토론회를 거쳐 나온 것이 아닌가. 권역별, 대학별 협의를 거쳤고, 관련 부처 간 협의도 과거에 비해 매우 긴밀하게 이루어져 40-50회 이상의 협의와 토의과정을 거친 것으로 안다(교육부 공무원 인터뷰, 2017.12.13.).”

그러나 상기의 인터뷰 내용과는 다르게 실제로는 5개월의 짧은 평가기간이나 1주기 평가 결과로 나타난 정원 감축의 효과를 재차 강조하는 등 교육부의 행태를 볼 때 가시적인 성과의 측면을 중시함으로써 다양한 이해집단과의 절차적 논의과정이 그렇게 충분했다고 보기는 어렵다. 즉, 2013년 8월부터 대학개혁의 자문기구로 구조개혁위원회의 운영을 본격화하고 2014년 6월 대학평가 수행기관으로 한국교육개발원을 지정하는 한편 1주기 대학평가 예산으로 약 74억 원을 확보하는 등 조직 및 인력구성, 그리고 자원 확보 등이 교육부 주도로 빠르게 진행됨과 동시에 불과 5개월의 단기간에 약 300여 개의 대학을 평가, 순위를 매기는 과정을 고려할 때 교육부의 정책 적극성에 기반한 성과주의와 대학정원 감축 등 축소 지향적이고 기능적 개혁인식을 부인하기 어렵다²²⁾. 또한 교육부 공무원의 경우 정책의 추진과정에 있어서 이해당사자들의 협조를 구하기 위한 협의과정보다는 정책 유관 부서와의 긴밀한 협조 및 정책공조의 측면에 방점을 둬으로써 대학 구성원들이 주장하는 절차적 합리성에 대한 문제의식과는 내용상 다소 거리가 있었다.

이어 소수의 피해를 경시하는 발언 내용을 통해 교육부가 사회 전체 행복의 극대화를 위해 소수의 집단에 집중적인 피해나 희생을 강요하는 공리주의적 시각을 가지고 있음을 알 수 있으며(상대적 중요도 인식에서도 손익프레임이 6.33%로 최하위를 나타냄), 이로 인해 하위권 대학에 대한 부정적 편견이 강화됨으로써 일부 독단적이고 획일적인 행태가 나타나 대학 구성원들의 정책순응을 방해하는 요인이 되기도 하였다. 또 평가 결과에 따른 대학의 다양한 손실 발생 유형에 대한 무관심으로 인해 손익프레임이 활성화된 학생 및 평가 비참여집단 등 대다수 대학 구성원들의 프레임 공명(resonance)에 실패함으로써 정책추진의 동력도 스스로 약화시키고 있다고 판단된다.

“정부는 대학을 개혁의 파트너로 보다는 단지 구조조정의 대상으로 보는 것 같다. 교육부의 정책은 일방적 독주에 의한 타율적 정책으로 느껴지며, 공청회도 이전에 비해 나아졌다고는 하지만 형식적인 과정일 뿐 우리의 요구가 실제로 반영되는 것은 거의 없다고 본다. 또 이렇게 학내 갈등이 일어나는 것도 교육부가 적절

22) 따라서 이러한 시각에서 볼 때 교육부 공무원의 경우 구조개혁평가의 궁극적 목표 실현(열망프레임)을 중심으로 하는 표면적 주장과 단기적 효과 및 성과의 추구(성과프레임) 등 내면적 생각이 불일치하는 것이라는 해석이 가능하다.

한 의견수렴 절차나 합의가 아닌 구조조정을 강요하기 때문인 것이다. 1주기 평가 결과 발표 당시에도 교육부가 대학경영진의 비리가 드러난 모 학교에 대해 강등조치 요구가 있었음에도 불구하고 이에 따르지 않아 특혜 논란이 나오지 않았는가²³⁾(C대 구성원 인터뷰, 2017.12.5.).”

한편, 대학 구성원들은 교육부 공무원에 비해 대학평가를 위한 타당한 방식과 수단의 측면을 강조하면서도 이에 따른 손익의 계산을 중요하게 인식하였는데, 먼저 성과프레임의 강화에 대해서는 총론적인 측면에서 대학교육의 질 제고나 교육 경쟁력도 중요하지만 단기적으로 어떻게 평가할 것인가의 문제에 보다 방점을 두었다. 즉, 정책집행의 대상자로서 대학 구성원들은 일단 현재의 평가방식을 통해 단기적 성과는 보일지 모르지만 궁극적으로는 별 효과가 없다는 의견이 다수였으며, 특히 지금의 구조개혁과 같은 부정적이고 배제적인 접근방식(negative approach)보다는 대학 특성화와 같은 긍정적인 접근방식(positive approach)이 고등교육 환경의 요구에 보다 적절한 정책대응이라고 생각하였다(대학 구성원에 대한 인터뷰 결과). 또 교육부 공무원의 인식과는 달리 대학 구성원들은 대학평가 결과에 따른 이해득실에도 민감한 반응을 보여 평가방식 및 절차의 합리성과 공정성에 대한 배려가 더욱 필요함을 알 수 있었다.

“1주기 평가 결과에서도 보듯이 결과에 대한 명암은 뚜렷하게 나타난다. 잘 된 대학은 대학 홍보를 통해 학생 모집에 효과적이고 그렇지 못한 쪽은 학교 이미지에 큰 타격을 입는다. 즉, 대학의 생사가 걸린 문제라는 거다. 그래서 대학평가 자체가 대학통제가 되는 것이고²⁴⁾...(K대 구성원 인터뷰, 2017.12.8.).”

23) 이러한 측면에서 대학구조개혁평가 정책은 그 목표와 내용, 추진방법 등에 대한 대학의 이해와 협조를 구할 수 있는 협의체를 구성, 운영하는 것이 바람직하며, 이러한 협의체는 정부, 대학, 법인 관계자뿐만 아니라 전문가와 지역사회 인사까지 포함하여 민주적 협의를 통해 생산적 합의를 도출할 수 있도록 운영되는 것이 필요하다(신현석, 2009: 180).

24) 구조개혁평가 결과에 따라 퇴출될 대학에 재학 중인 학생들이 받을 피해를 생각할 때 대학의 입장에서는 평가 결과에 따른 손익 계산이 중요해지는 것과 함께 각 대학들이 예상되는 손해를 조금이라도 줄이기 위해 학생들의 성적평가 방식 변경이나 비인기학과 통폐합 추진 등 평가지표 점수를 올리기 위한 각종 소모적 경쟁 행태를 보이는 것은 당연한 귀결일 것이다. 또한 각 대학들이 수년 간 지속해 온 ‘대학 특성화’나 ‘대학 인재상’을 평가지표에 맞게 바꾸는 것을 마다하지 않았음은 물론 평가 결과에서 좋은 등급을 받은 대학들은 해당 결과를 대학홍보에 활용하는 등의 행태를 보인 바 있다. 대표적으로, 영남대는 ‘100점 만점에 평균 97점 이상을 받아 A등급 내에서도 최상위권 평가를 받았다’고 홍보했으며, 충북대도 ‘최상위 등급 획득으로 명실상부 전국 수준 대학으로 발돋움했다’고 자평하였다(박지희·고장완, 2016: 47).

IV. 종합적 논의 및 결론

지금까지 최근 진행 중인 대학구조개혁평가에 대한 대학 구성원들의 인식구조를 다양한 측면에서 비교 분석해 보았다. 우선, 대학 소재지별 분석에서 수도권 대학들이 가시적인 성과에 매몰되면서 평가 결과에 따른 각종 행, 재정조치들에 예민한 반응을 보인 반면 지방 소재 대학들은 대학평가의 공정한 과정을 중요시하여 재학생 충원 등 불리할 수밖에 없는 평가지표들을 선정하는데 있어 의견수렴 과정의 부재에 상당한 불만을 노출하였다.

설립형태별로는 상대적으로 재정이 열악한 사립대학들이 대학 특성화 등 자원 지원 중심의 구조개혁 전략을 통해 대학사회의 구조적 위기상황을 해결하는데 관심을 보인 가운데 국립대 법인화를 경험한 국립대학은 교육부의 하향식 결정과정을 통한 국립대 관리 및 통제정책이 도를 넘었다는 판단에서 민주적 상향식 결정과정을 원하는 것으로 나타났다.

한편, 대학 구성원별 분석 결과 교수집단은 현재의 구조개혁평가 체제가 교수 본연의 책무 달성을 저해하여 실질적 대학 경쟁력 강화로 이어지지 못할 것이라는 부정적 인식 아래 구조개혁정책의 핵심 쟁점에 대해 관련 당사자 간 합의점을 도출하고 수용하는 것과 구조개혁평가 정책을 통한 궁극적 목표 달성 문제를 가장 중요하게 생각하였다. 반면, 직원집단은 어떻게 하면 당면한 평가업무를 성공적으로 수행할 수 있는지와 이를 통해 얻어지게 될 단기적인 성과에 집착하는 경향이 강했으며, 학생집단은 학자금 대출 제한 등 평가 결과에 따르는 직접적인 피해의식이 강하게 나타났다.

평가 참여별 분석에서는 평가 참여집단의 경우 교육부에 대한 부정적 인식과 평가 업무에 대한 회의감 속에 평가 보고서 작성의 부담감으로 보고서 작성 업무의 완수 여부와 함께 이와 관련이 깊은 평가지표 및 방식에 대한 관심이 큰 반면 비참여집단은 평가 결과에 따른 학교의 이미지 실추 및 국가 장학금 수혜 문제 등 직접적인 손해 및 이익에 대한 평가 인식이 강하게 자리했다.

또한 교육부 공무원에 대한 인터뷰 결과, 고등교육 생태계 복원 등 구조개혁평가의 근본적 목표 성취를 강조하면서 정책추진과정의 공정성을 재차 강조하였으나 정원 감축의 가시적 효과를 공개적으로 주장하고²⁵⁾ 대학 구성원과의 실질적 협의는 부족했음을 상기할 때 교육부 공무원들은 공리주의 시각 아래 대학평가의 단기적인 성과를 바탕으로 한 축소 지향적 개혁 마인드를 가지고 있다고 판단된다. 이에 반해 대학 구성원들은 구조개혁평가 과정을 교육부 주도로 진행된 행정권력 독주 과정으로 해석하였고, 이

25) “이번 1주기 평가를 통해 ‘13학년도 대비 ‘18학년도 입학정원 4만 4천 명을 감축하여 1주기 목표인 4만 명 감축 목표를 초과 달성함(교육부 보도자료, 2017.3.9).”

와 동시에 단기적인 대학 평가방식의 문제와 그 결과에 따른 이해득실에 보다 민감한 반응을 보였다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 추후 대학구조개혁평가 정책 추진상의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 대학 소재지 등 분석의 기준에 관계없이 대학 구성원들이 정책추진과정에 불만을 강하게 제기하고 있다는 점을 고려할 때 대학구조개혁 정책 추진과정의 재설계 및 보완이 필요하다. 즉, 구조개혁 추진과정에서 평가지표나 산식 결정시 교육부의 원안을 먼저 대학에 공개하고 이에 대해 각 대학이 의견을 개진할 수 있는 시간을 주는 한편 의견 반영 여부에 대한 설명이 필요하다. 특히, 평가 결과에 대한 이해관계가 없고 기관평가의 전문성이 입증된 해외 전문가들로부터 신설지표에 대한 사전 검증절차를 도입함으로써 평가절차의 공정성을 제고할 필요가 있다.

둘째, 대학 구성원별 분석 결과 구조개혁평가에 대한 인식구조상 차이를 감안할 때 각 구성원별로 차별화된 추진전략의 수립이 요구된다. 먼저, 구조개혁평가의 실제 및 핵심 사안에 대해 문제의식을 가지고 있는 교수집단에 대해서 구조개혁정책의 목적과 수단 간 연계성 강화 및 홍보를 전제로 현재 우리사회에서 “좋은 대학”이란 무엇인가에 대한 보다 본질적인 문제에 대해 충분한 논의가 교수집단 내에서 이루어질 수 있도록 하여 구조개혁정책의 필요성과 핵심 쟁점에 대한 합의가 형성되어 정책에 대한 교수들의 내적 규범이 자리할 수 있도록 해야 할 것이다. 또 학생집단에 대해서는 평가 결과 초래될 수 있는 다양한 피해사항에 대해 사전에 충분히 설명함과 동시에 그에 대한 보완책 제시도 병행함으로써 구조개혁에 대한 학생들의 피해의식을 줄일 필요가 있다. 또한 단기적 성과에 대해 과도한 부담을 가지고 있는 직원집단 및 평가 참여집단에 대해서는 평가지표의 구체화와 배점기준의 명확화를 전제로 평가업무 경감을 위해 이해하기 쉽고 구체적인 평가 매뉴얼 제시가 요구되며 교육부 공무원의 협의적 자세 역시 필요하다. 특히 평가지표의 내용면에서 볼 때 투입과 산출보다도 수업관리나 학생평가, 진로 상담 및 취·창업 지원 등 과정요소 위주의 평가지표가 다수를 차지하여 대학 교육의 다양성을 축소시킬 것이 아니라 졸업 후 진로에 관심이 많은 우리나라 교육수요자의 현실을 반영하여 졸업생 취업률과 보수 수준 등 교육성과에 대한 지표의 반영은 그대로 유지할 필요가 있다²⁶⁾.

셋째, 학령인구 감소 등 현실적 위기의식 속에 가급적 자원 지원적 평가방식을 선호하면서 각종 지표들에 대해 불만을 제기하고 있는 수도권 대학들과 사립대학들을 감안할 때 각종 평가지표 및 방식상의 문제점을 개선할 필요가 있다. 우선 ‘대학의 중장기 발전계획’ 지표는 정성지표로서 지역사회의 요구를 항상 반영하기 어려운 측면이 있고 각 대학의 특수성에 기초한 고유한 전략으로서의 가치가 있으므로 이에 대한 객관적인 상대 평가는 자칫 공정성 문제를 초래할 수 있어 새로운 정량지표 개발이 절실하다.

26) 미국과 영국 등 주요 선진국의 경우 정부의 대학 투자와 같은 투입요소나 학생 만족도와 같은 산출요소가 대학평가의 주요 요소이며, 다만 졸업생 취업률을 중시하는 경우는 많지 않음을 고려할 때 이에 대한 최소한의 배점 배정이 요구된다.

이어 정성지표로서 ‘학교운영의 공개성 및 구성원 의견수렴’ 지표는 평가주체와 대학 간 소통 뿐 아니라 학내 소통을 촉진한다는 측면에서 필요한 지표이지만 각 대학마다 고유한 소통 문화와 메커니즘이 존재하는 현실에서 어떤 기준으로 객관적으로 평가하는가의 문제가 수반되고 평가요소로서의 변별력도 크지 않아 이에 대한 보완 역시 필요하다.

넷째, 평가업무에 대한 부담감 감소를 통해 각 대학들의 소모적인 경쟁을 줄이는 것 이외에 교육부 공무원들의 인식전환도 요구된다. 즉, 이들은 표면적으로 구조개혁평가의 장기적 측면과 추진과정의 절차적 합리성을 강조하지만 단기적 성과 위주의 축소 지향적 대학구조개혁관을 가지고 독단적으로 구조개혁정책을 추진하는 경향이 커서 교육부 공무원들에 대한 신뢰성에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 대학구조개혁을 중장기적 관점에서 주도할 필요성과 함께 교육부와 대학 간 협상과 협의를 중시하는 구조개혁으로 추진방식을 전환할 필요가 있다. 이를 통해 정부의 입장에서는 투자에 따르는 책무성 점검 차원에서 대학이 수행할 내용들을 합리적 절차를 통해 요구할 수 있고 대학은 스스로의 역량에 따라 이행수준을 결정하여 이를 정부에 요구함으로써 상호 호혜적인 접근이 가능하기 때문이다.²⁷⁾

다섯째, 대부분의 대학 구성원들이 평가 결과에 따른 손익 계산을 중시한데 비해 교육부 공무원들은 상대적으로 이에 대한 고려가 부족한 것으로 나타나 이에 대한 인식의 변화도 요구된다. 즉, 평가과정에서 나타날 수 있는 대학 측의 각종 피해에 대한 저감 대책과 함께 평가 결과 최하위 등급을 받아 퇴출 가능성이 높은 경우 해당 대학의 학생 및 교직원의 처우에 대한 방안이 미비한 상황이므로 이에 대한 고려가 요구된다.

여섯째, 대학의 자발적 퇴출을 위한 법안들이 입법화되지 못한 상태에서는 대학평가 결과에 대한 대학들의 순응을 확보하기 어려울 뿐만 아니라 합리적 정책추진도 힘들어지므로 이에 대한 법적 근거 마련이 필요하다.

이상에서 대학 소재지 등 각 기준별 구성원들의 인식이 상이한 상황에서 이에 대한 면밀한 검토 없이 정원 감축이라는 획일적 평가로 대학구조개혁평가 정책을 추진한다면 정책갈등의 확산은 물론이고 각 대학의 특수성과 창의성마저 사라질 것이 자명하므로 정책 관련 당사자들의 인식구조를 바탕으로 한 정책추진 및 관리전략을 정리해 보았다. 이러한 관점에서 본 연구의 의의 및 한계는 다음과 같다.

첫째, 대학구조개혁 정책은 추후 2주기, 3주기 평가 등 지속적으로 이루어지는 관계로 1주기 구조개혁평가를 경험한 이들의 인식에 대한 비교 분석 결과는 이후의 정책추진과정에서도 유용하게 활용할 수 있는 기초자료로서 다양한 정보들을 제공할 수 있었다. 둘째, 정책 집행자의 관점보다도 기존 연구에서

27) 예를 들면, 미국의 버지니아 주는 주의 독자적 고등교육 구조개혁법안을 발효하여 버지니아 주 대학들은 주정부가 제시한 11개 성과 목표치(performance benchmarks)를 달성하는 대가로 등록금 책정, 구매, 인사에 대한 자율권을 확보하며, 주 정부와 대학은 장학금 지원 유지 및 확대를 비롯해 주 정부가 제시한 수행과제가 적시된 양해각서를 교환함으로써 대학구조개혁이 실행되고 모든 단계를 수행한 대학은 그 자격을 인증 받음(charter university)은 물론 대학의 세부 운영 과정에 대해 주 정부와 협상할 수 있게 된다(유현숙, 2014: 31).

미흡했던 정책 대상 집단의 입장에서 대학구조개혁 정책을 분석함으로써 정책추진과정에서 그 동안 소홀히 했던 집행현장에 기초한 사실들을 다수 확인하여 정책 행위자 인식에 기초한 정책추진 및 갈등관리 방안을 통해 구조개혁정책의 수용도 개선에 기여하였다. 셋째, 정책과 관련된 주요 구성원들을 정책집행에 대한 피동적인 존재가 아닌 각자의 세계관에 근거하여 능동적으로 정보를 해석하는 인식 주체로 설정하고 이러한 인식구조 분석을 위해 프레임 이론을 시론적으로 적용함으로써 이론의 적용 사례에 있어 그 외연을 확장시킬 수 있었다. 다만, 본 연구는 분석 대상 대학에 대한 주관적 선정과 분석 대상 대학 수의 제한 및 소수의 교육부 공무원에 대한 인터뷰 등으로 연구결과의 객관성과 일반화에는 적지 않은 한계를 가지고 있으며, 각 정책 관련 당사자의 프레임 분석에 있어서도 일정 시점에서의 인식구조상 정태적 특징은 체계적으로 파악할 수 있었으나 대학구조개혁평가의 추진과정에서 각각의 프레임들이 어떻게 변화되었고 그 변화의 유발요인은 무엇인지, 그리고 이러한 변화가 실제 정책추진의 양상에 어떠한 영향을 미쳤는지 등에 대한 보다 동태적 측면의 분석으로는 이어지지 못하여 이에 대한 보완이 요구된다.

■ 참고문헌 ■

- 강민아·장지호(2007). “정책결정과정의 프레임에 대한 담론분석”, 『한국행정학보』, 41(2): 23-45.
- 강창동(2015). “정부의 대학구조개혁 정책에 관한 비판적 연구”, 『한국교육학연구』, 21(4): 275-306.
- 교육부(2015a). 『2015년 대학구조개혁평가 기본계획(안)』, 교육부.
- 교육부(2015b). 『대학구조개혁 평가결과 발표』, 교육부.
- 교육부(2017). 『2주기 대학구조개혁 기본계획』, 교육부.
- 교육부(2018). 『2018년 정부업무보고』, 교육부.
- 김영상(2017). 『대학구조개혁평가에 대한 대학행정직원의 인식 분석』, 고려대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 김영옥(2017). 『대학구조개혁에 관한 법적 쟁점 연구』, 고려대학교대학원 석사학위논문.
- 김일환(2015). 『한국의 대학구조조정에 대한 재정 사회학적 연구: 정부의 고등교육 정책변화를 중심으로(2003-2012)』, 서울대학교대학원 석사학위논문.
- 김재춘(2016). 『강원도와 강원지역 대학의 상생발전 방향: 고등교육 생태계의 변화와 대학구조개혁』, 강원발전연구원 기초강연.
- 김지은(2017). 『빅데이터를 활용한 대학구조개혁 평가의 키워드 및 토픽 분석』, 서울대학교대학원 박사학위논문.

- 김진탁(2016). 『갈등 네트워크 구조 및 갈등 당사자의 프레임 분석』, 중앙대학교대학원 석사학위논문.
- 김창수(2010). “개발과 보전의 딜레마”, 『한국사회와 행정연구』, 20(4): 133-162.
- 김창수·황준성(2013). “대학구조개혁 촉진을 위한 법제도 정비 방안 연구”, 『교육법학연구』, 25(1): 77-102.
- 나태준(2009). “이슈 프레임 분석을 통한 환경정책의 역량강화에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 21(2): 57-77.
- 박거용(2014). “대학구조개혁 어떻게 해야 하나”, 『경제와 사회』, 통권 제103호: 33-53.
- 박지희·고장완(2016). “대학구조개혁 정책집행과정 분석”, 『교육문제연구』, 60: 33-56.
- 반상진(2015). “학령인구 감소에 따른 대학구조개혁 대책 논의”, 『공학교육연구』, 18(2): 14-26.
- 성연희(2014). 『대학구조개혁의 정책갈등연구』, 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 신현석(2009). “사립대학 구조개혁 지원 정책의 정치학적 분석: 정부와 대학 간의 쟁점 분석을 중심으로”, 『교육정치학연구』, 16(3): 149-190.
- 신현석(2016). 『대학구조개혁 정책의 쟁점과 과제』, 교육정책포럼 자료집. 3-19.
- 심준섭(2010). “갈등 당사자의 프레임 변화에 관한 연구”, 『한국정책학회 춘계학술대회발표논문집』.
- 심준섭·김지수(2010). “갈등 당사자의 프레임과 프레임 변화 과정: 청주시 화장장 유치 사례”, 『행정논총』, 48(4): 229-261.
- 심준섭·김지수(2011). “갈등연구에서 프레임 분석의 적용 가능성: 문헌연구를 중심으로”, 『국가정책연구』, 25(3): 29-64.
- 안관수·이은영(2015). “융복합사회에서 대학구조개혁 정책에 관한 연구: 하버마스의 의사소통행위이론 관점으로”, 『디지털융복합연구』, 13(8): 439-447.
- 유현숙(2014). “해외의 대학구조개혁에서의 시사점”, 『대학교육』, 통권 184: 29-34.
- 이기중(2015). “대학구조개혁평가의 배경, 쟁점 및 대안”, 『교육평가연구』, 28(3): 933-954.
- 이수연(2015). “대학구조조정 현황과 전망”, 『대학교육연구소 보고서』, 통권4호.
- 이슬아(2017). 『대학구조개혁 정책변동 분석: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로』, 이화여대대학원 석사학위논문.
- 이원섭(2014). 『프레임 분석을 통한 협력적 거버넌스 구축 방안에 관한 연구』, 경상대학교대학원 박사학위논문.
- 장아름(2015). “대학구조개혁 정책의 변동과정 분석: 역사적 신제도주의의 제도변화 관점 적용을 중심으로”, 『교육정치학연구』, 22(4): 109-140.
- 정하영(2016). 『대학구조개혁 정책에 관한 쟁점 분석: 정책융호연합모형의 적용』, 서울대학교대학원 석사학위논문.

주경일·최홍석·주재복(2003). “프레임 분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로”, 『행정논총』, 41(4): 193-221.

교수신문(2013. 10. 28) 교수신문(2015. 9. 4) 교수신문(2016. 4. 25) 한국일보(2014. 4. 16)

한국대학신문(2015. 1. 6) 연합뉴스(2016. 6. 1)

Benford, R. D. & D. A. Snow(1988). “Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization”, In Klandermans, B. et al(eds). *International Social Movement Research* 1, Greenwich CT: JAI.

Dewulf, A., Gray, B., Lewicki, R., Putnam, L., Aarts, N., Bouwen, R., Van Woerkum, C(2009). “Disentangling Approach to Framing: Mapping the Terrain”, *Human Relation*, 69(2): 155-193.

Goffman, E(1974). *Frame Analysis*, New York: Harper Books.

Gray, B. & Donnellon, A(1989). *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*, Pennsylvania Univ Press.

Hammond, K(1996). *Human Judgement and Social Policy*, New York: Oxford Univ Press.

Kaufman, S, et al(2003). “Frames, Framing and Reframing”, In G. Burgess and H. Burgess(eds), *Conflict Research Consortium*, University of Colorado, Boulder.

Kaufman, S. & J. Smith(1999). “Framing and Reframing in Land Use Change”, *Journal of Architectural and Planning Research*, 16(2): 164-180.

Lewicki, R. J et al(2003), *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts*, Island Press, Washington.

Pinkley, R(1990). “Dimensions of Conflict Frame”, *Journal of Applied Psychology*, 75(2): 117.

Quattrone, George A. & Amos Tversky(1988). “Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice”, *American Political Science Review*, 82(3): 719-736.

Snow, D. A, et al(1986). “Frame Alignment Processes, Micro-mobilization and Movement Participation”, *American Sociological Review*, 51: 464-481.

Tversky, Amos & Daniel Kahneman(1981). “The Framing of Decision and the Psychology of Choice”, *Science*, 211(4481): 453-458.

원 고 접 수 일 | 2018년 6월 7일
1차심사완료일 | 2018년 8월 6일
2차심사완료일 | 2018년 8월 16일
최종원고채택일 | 2018년 8월 17일

주정일 jki360@naver.com

2002년 고려대학교대학원에서 행정학박사학위를 받았으며, 금강대학교 행정학전공 교수를 거쳐 현재 고려대학교 정부학연구소 연구원으로 있다. 논문으로는 “의학교육정책의 변화과정 분석”(2017), “제도분석틀(IAD)의 적용을 통한 밀양 송전탑 입지갈등 연구”(2017), “청주시와 청원군의 행정구역 통합과정에 대한 재구성”(2018) 등 다수의 논문을 발표하였으며, 주요 관심 연구 분야는 정책분석, 지방행정, 공공갈등관리 등이다.