

교육개발

<http://www.kedi.re.kr>

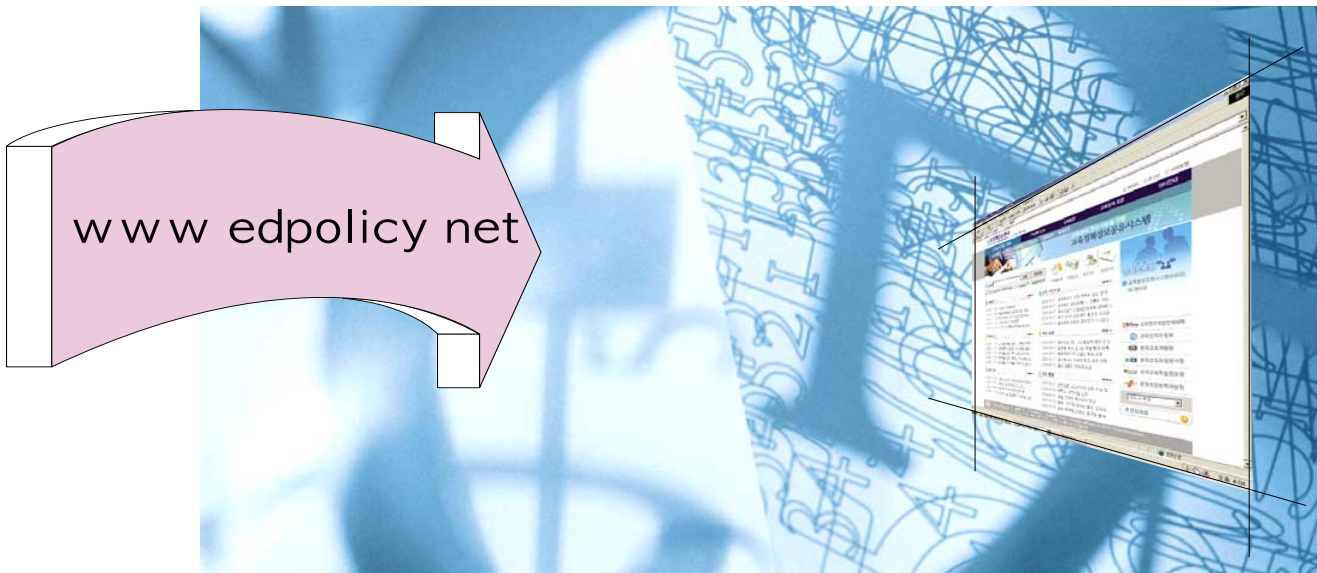
Educational Development
2004 9+10월호 Vol.31. No.5

- 특별기획 1 - 학교 중심지원 체계 구축을 위한 교육행정 체제 혁신
- 특별기획 2 - 고등교육기관 졸업자 취업동향과 고등교육정책의 방향
- 파워인터뷰 - 교육혁신위원회 유상덕 수석전문위원
- 특별좌담 - 고이치로 마즈우라(Koichiro Matsuura) UNESCO 사무총장과의 대화
- 세계의 교육 - 영국 · 독일 · 중국

Sep°Oct

이제, 교육정책에 대한 모든 길은 '교육정책정보센터' 로 통합니다!

※원하실 경우에는 교육정책관련정보에 관한 메일링서비스를 주 1회 받으실 수 있습니다.



정보검색	최신정보 - 본 시스템에 등록되는 최신 정보 / 통합검색 - 본 시스템 내 탑재된 모든 정보의 종합적 검색 주제별검색 - 6개 대주제, 86개 소주제로 분류된 주제별 디렉토리 검색 / 기관별검색 - 정부부처, 연구기관, 대학 등 주요 정책자료 생산 기관별 검색 / 법령검색 - 주요 교육 관련 법령 / 통계검색 - 주요 교육통계 데이터 및 분석
정보분석	정보 제공 / 교육현안 - 쟁점의 논의배경, 현황, 문제점, 주장, 외국사례, 전망 / 정책연구 - 연계기관 및 학회 등의 정책연구보고서 요약 / 입법예고 - 입법예고사항의 주요 골자 소개 및 분석 /
동향분석	국내 교육동향 - 교육정책 관련 주요 기사제공 / 국외 교육동향 - 외국의 주요 교육동향 소개 /
토론 및 조사	교육논단 - 교육 관련 사설·칼럼 등의 요약 / 현안모니터링결과 - 주요 교육 현안에 대한 모니터링 결과 제공 / 정책토론방 - 주요 교육 현안에 대한 토론장 제공

“참된 학업성취”를 위한 전문적 공동체의 형성 조건

이종재 | 한국교육개발원 원장, cijee@kedi.re.kr

“좋은 학교” 혹은 “성공적인 학교”는 무엇보다도 학생들이 합당하고도 뛰어난 학업성취를 이룰 수 있도록 도와주는 학교라고 볼 수 있다. 그럼 무엇이 합당하고 뛰어난 학업성취인가? 단편적 지식을 암기하고 이것을 묻는 시험에 좋은 성적을 내는 것인가? 물론 아니다. 이러한 공부를 한 학생들은 지식기반사회에서 그 역량을 발휘하기 어렵다. 학업성취란 학생들이 지식을 구성하고 활용하는 지성, 덕을 실천하는 덕성, 인간의 품성을 함양하는 인성을 갖추는 학업을 성취하는 것을 말한다. 이를 학교가 도와 줄 때 좋은 학교라 할 수 있다.

이러한 학업성취를 참된 학업성취(Authentic Achievement)라고 할 때, “참된”의 의미는 학습의 성과가 가치 있고, 중요하고, 의미가 있어야 한다. 지성의 계발이란 학생들이 (1) 자기주도적으로 지식을 이해하고, 적용하고, 창의적으로 분석할 수 있는 지적으로 사고하는 틀을 형성하는 것을 말한다. 또한 (2) 지식을 이용하여 심층적 이해를 추구하고, 자기의 의견과 주장을 세우고 전달할 수 있는 능력을 더불어 계발해, (3) 실생활에 적용할 수 있어야 한다.

이것을 가능하게 하는 선생님의 교수활동을 “참된 교수방법”이라고 할 수 있다. 참된 교수활동은 두 개의 핵심과제로 나뉘는데, 하나는 학생의 참다운 학업성취를 제대로 평가해 주어야 하며, 다른 하나는 학생들이 참다운 학업성취를 할 수 있도록 가르치고 도와주어야 한다.

다시 말해 학생이나 선생님이나 명명한 목표의식을 가져야 한다. 그리고 목표의식에 관심을 집중하고 자기를 몰입하는 헌신이 있어야 한다. 이를 가능하게 하기 위해서는 여러 가지 조건을 구비해야 한다.

그러나 우선 학교 선생님들 간에, 그리고 학교의 행정, 지역사회가 함께 노력하는 교육공동체가 형성되어야 한다. 이 문제에 관해 전문적으로 연구한 결과를 종합하면, “전문적 공동체”를 구성하기 위한 5대 핵심요소를 설정할 수 있다. 이것을 “좋은 학교”, 혹은 성공적인 학교를 만들기 위한 타산지석으로 삼아 검토해 볼 필요가 있다.

(1) 학교교육의 중점과 교수활동에 대한 기준과 가치의 공유

선생님들간에 학교교육의 중점과 교수활동에 관하여 공유하는 기준과 가치가 설정되어야 한다. 학교의 사명에 대해, 교육, 교수, 교사의 역할과 교수기준, 교사간의 관계, 학습, 학생에 대한 기본가정에서 공유하는 인식과 가치와 기준이 있어야 한다. 이 맥락 속에서 교사들간에 상호신뢰와 존경을 형성할 수 있으며 이 맥락에서 견해의 차이를 표현할 수 있고 조정할 수 있을 것이다.

(2) “참된 학업성취”에 대한 관심의 집중

학교교육의 근본은 학생의 참다운 학업성취를 이루도록 하지는 데 있기 때문에 학생의 지성적 학업성취를 위한 교수활동에 대하여 관심을 집중하는 분위기가 형성되어야 한다.

(3) 반성적 대화

교사의 교수활동도 되돌아보고 검토해 나가는 과정에서 개선을 이룰 수 있다. 바둑에서의 복기(復碁)와 같다.

집단활동으로서 교수활동에 대한 반성과정을 타당하게 인정하고 적극 수용하는 자세는 교육과정, 교수, 학생의 학업성취에 대한 관심을 집중하게 하고, 자연스럽게 “학교교육에 대한 자체평가의 기제”를 형성하게 된다.

(4) 교수활동의 투명성 제고

우리 학교사회에서 전통적으로 타당하게 여겨온 불문율이 있다. 그것은 “나의 수업은 나만의 일이다”라는 수업자율성에 대한 인식이다. 그러나 이 전통은 학생의 학습권 보장과 수업개선을 위한 책무성의 차원에서 재검토되고 있다. 교사의 교수활동에서 개인의 전문적 자율은 과정의 투명성과 그 결과에 대한 책임이 동반되어야 할 것이다.

(5) 협동적 공동노력

협동적 공동노력은 “반성적 대화”와 “교수활동의 투명성”을 높임으로써 조성될 수 있다. 경험과 전문성의 공유함으로써 교사의 교수활동과 방법의 개선을 이룰 수 있으며, 상호이해를 증진함으로써 협동적 공동노력을 조성할 수 있다.

전문적 공동체의 형성과 “참된 교수활동”과의 관계는 실제적으로 검증되었다. 전문적 공동체의 형성은 개인의 노력을 인정하고 조장하며 생기를 회복하게 함으로써 중요한 동료적 지원자원이 된다. 전문적 공동체는 학교 전체적 지원을 제공하고, 관점과 입장의 공유를 도우며, 공동의 책임의식을 형성하고 책무성을 위한 “동료압력” 작용과 전문성 향상을 위한 공동노력을 조성한다. 학교혁신을 위해서 전문적 공동체의 형성은 관심을 가지고 시도해 볼 만하다. [20]



CONTENTS

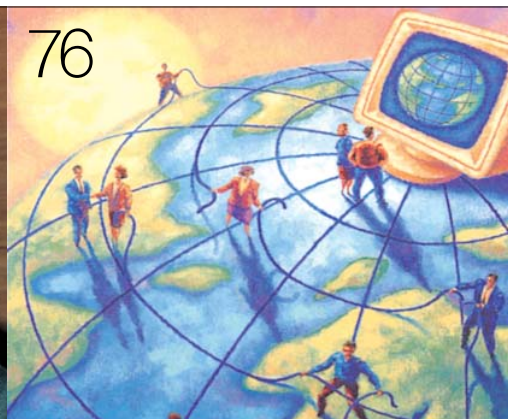
Educational Development

2004/Sep°Oct

발행인칼럼 - “참된 학업성취”를 위한 전문적 공동체의 형성 조건_ 이종재 한국교육개발원 원장, cjlee@kedi.re.kr	3
Power Interview	6
“교육은 사람이 한다”라는 철학이 교육혁신위원회의 제1원칙입니다	
- 유상덕 교육혁신위원회 수석전문위원 인터뷰	
특별좌담 - KEDI와 유네스코의 협력방안에 대한 논의	14
“지금껏 유네스코로부터 받았던 도움을 이제 KEDI가 아시아 지역에 나누려 합니다.”	
- 고이치로 마츠우라(Koichiro Matsuura) UNESCO 사무총장과의 대화	
Project 특별기획 1: 학교중심 지원 체계 구축을 위한 교육행정 체제 혁신	20
· 한국 학교는 어떤 운영체제가 효과적인가 _ 김홍주 한국교육개발원 교육행· 재정실장, khj@kedi.re.kr	
· 학교중심 학교운영체제 성공의 내적 조건 _ 김성열 경남대학교 교수, kusykim@kyungnam.ac.kr	
· 지역교육청, 단위학교를 지원할 수 있어야 _ 김남순 조선대학교 교수, nskim@chosun.ac.kr	
· 시·도교육청의 기능 및 조직 혁신 방향 _ 임연기 공주대학교 교수, youn@kongju.ac.kr	
· 유·초·중등교육에서의 교육인적자원부의 역할 재정립 _ 강정석 한국행정연구원 정책평가센터 소장, jskang@kipa.re.kr	
· 교육행정권, 알고 보면 대단히 중요한 권한 _ 박재윤 한국교육개발원 선임연구위원, jypark@kedi.re.kr	



6



76





World Education 세계의 교육 _____ 57

영국 - 영국은 지금 지방교육청의 권한을 학교단위로 이양하고 있다_ 최봉섭 | 런던 통신원, choi@brcu.com

독일 - 독일의 학교 폭력 2 - 지난 호에서 이어 계속_ 김종기 | 베를린 통신원, ki1325@hanmail.net

중국- 중국 대졸자, 취업이나 창업이나_ 유경희 | 북경회문고등학교 교사, liujingji@hanmail.net

Project 특별기획 2 :고등교육기관 졸업자 취업동향과 고등교육정책의 방향 _____ 75

· 2004년 고등교육기관 졸업자 취업동향_ 정명림 | 한국교육개발원 교육통계정보센터 소장, sepa@kedi.re.kr

· 실질적 '산학협력' 이라면 대졸 실업률 해결책 될 수 있다_ 유현숙 | 한국교육개발원 고등교육·인적자원연구실장, yhs@kedi.re.kr

· 높은 취업률, 대학교육만 바뀌어도 가능성 있다_ 김희수 | 건양대학교 총장, kimhs@kytis.konyang.ac.kr

Research Findings _____ 95

· 현재의 '학교평가,' 그 前과 後 _ 정택희 | 한국교육개발원 교육기관평가실장, thchung@kedi.re.kr

Book 책소개 _____ 98



발행처 | 한국교육개발원 발행인 | 이종재

홍보출판심의위원회 | 김창환 (위원장) 김왕준, 김정원, 박상철, 박현정, 변종임, 유현숙, 정택희, 최도민

홍보출판팀장 | 김왕준

홍보출판팀 | 채경은, 김태현, 노근철, 전지영, 최용학, 강민정

디자인 | 디자인리서치 02) 704-0492

home page | www.kedi.re.kr ISSN-291X

「교육개발」은 한국도서잡지 윤리 실천요강을 준수합니다. 본지에 실린 내용은 본원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

2004년 8월 30일 발행 | 격월간 등록번호 | 문화바 02718 등록변경 | 2001년 4월 11일 값 4,500원

구독문의 • 02) 3460-0235 keditor@kedi.re.kr

유상덕 교육혁신위원회 수석전문위원

“교육은 사람이 한다”라는 철학이 교육혁신위원회의 제1원칙입니다”

이찬희 | 한국교육개발원 연계체제운영실장, chlee@kedi.re.kr





Q 위원님께서 현재 대통령 자문 교육혁신위원회의 수석전문위원으로 활동하고 계신데요, 우리교육을 어떻게 진단하고 계신지, 그리고 교육혁신을 위해 현재 가장 역점을 두고 개혁하시려는 부분은 어떤 부분인지 궁금합니다.

A 현재 우리 사회는 산업사회에서 지식기반사회 혹은 정보화사회로 넘어가는 길목에서 큰 변화를 겪고 있습니다. 특히 우리의 교육체제는 그와 같은 변화에 총체적인 부적응 현상을 보이고 있어 상당히 심각한 상태라고 할 수 있겠습니다. 따라서 교육혁신위원회에서는 주로 교육혁신을 다룰 때 교육을 크게 3가지 영역으로 혁신하고자 노력하고 있습니다. 첫 번째는 '학교교육을 어떻게 정상화시키느냐' 이고, 두 번째는 '고등교육과 과학기술교육을 어떻게 선진화시키느냐' 이며, 세 번째는 '평생교육이나 사회교육을 어떻게 변화하는 시대에 맞게 실현하느냐' 가 주요 영역입니다. 특히 그 중에서도 교육혁신위원회에서 중점적으로 보고 있는 것은 '학교교육(공교육)의 정상화' 라고 생각합니다. 학교에서 아이들이 즐기고 있고 선생님들의 어깨가 축 늘어져 있어서는 우리나라의 미래가 없기 때문이지요.

Q 교육의 문제를 종종 학교교육의 문제에서 원인을 찾는 경우가 많습니다. 지금의 학교교육으로 대표되는 공교육, 무엇이 문제라고 보시는지요?

A 공교육의 문제는 조금 시니컬하게 들릴지는 모르지만, 학교에서 교육이 일어나고 있지 않다는 것입니다. 학교는 운영이 되고 있는데, 진정한 교육은 이루어지지 않는다고 극단적으로 표현을 하는 것은 학교의 가장 중요한 요소는 교사-학생의 관계이고, 교육이라는 것은 교사와 학생의 교육적인 관계에서 시작되는데, 현재 학교에서 이것이 제대로 일어나지 않고 있다고 보기 때문입니다. 실제로 학교에서 보면 교사와 학생의 관계가 교육적인 관계가 전혀 없는 것은 아닙니다만, 주로 입시공부라든지, 또는 성적 관리라든지 졸업장을 따는 것이라든지 이런 교육의 본질과는 상당히 거리가 있는 지식을 사고 파는 형식적인 관계, 이것이 주종을 이루고 있다는 것이지요. 그래서 지식을 사고 파는 관계조차도 사교육에 빼앗기면서 사회적으로 학교교육(공교육)에 대한 위기의식이 팽배해 있습니다. 그것을 공교육의 위기라고도 하고 '학교붕괴', '교실붕괴' 라고도 합니다.

Q 현재의 학교는 다양성이나 자율성이 배제된 중앙관료행정체제 중심으로 운영되고 있다는 비판이 나오고 있습니다. 이에 대해서는 어떻게 보시는지요? 혹시 이러한 현 체제를 극복할 수 있는 방안이 있다면 말씀해 주시지요.

A 우리 공교육이 중앙중심의 관료행정체제로 운영되고 있다는 것은 다 아는 사실인데요, 이것을 가만히 보는 역사적인 성찰도 필요한 것 같습니다. 이게 언제부터 시작되었느냐를 짚어 올라가 보면, 1930년대 일제에 의해서 공교육이 도입될 때부터 첫 단추가 잘못 끼워진 것으로 볼 수 있습니다. 그때 일제가 우리나라에 공교육 체제를 도입한 것이 교육시스템을 도입했다기보다는 식민



“적어도 ‘우리는 이런 교육을 했다’라는 것이 진솔하게 표현되어 있고, 이것을 믿을 수 있어야 되겠지요.”

지 지배체제, 통치체제의 일환으로 우리나라에 관료적인 교육행정 구조를 가져온 것이지요. 중앙중심의 관치교육을 해방 후 60년이 지난 오늘까지 한 번도 반성적 성찰을 해보지 않고 계속하고 있다는 것입니다.

중앙중심의 관치행정은 다양성과 자율을 생명으로 하는 교육과는 정반대의 논리를 가지고 있는 것입니다. 그렇기 때문에 결국 이 문제가 해결이 되지 않으면 다양성과 자율성이 교육현장에서 살아날 수가 없거든요. 그런데 마침 참여정부의 국정지표가 분권과 자율 아닙니까? 바로 지금이 그런 역사적인 성찰을 할 수 있는 호기라고 봅니다. 그래서 교육행정 구조에 대한 역사적인 성찰을 근거로, 실제로 분권이 일어나야 된다고 봅니다. 중앙중심으로 운영되던 것을 교육현장에 자율성을 주고, 중앙에서 가지고 있던 권한들을 순차적으로 이양하는 일이 실제적으로 일어나야 합니다. 이러한 문제를 해결하는 방안은 참여정부의 분권과 자율이라는 국정철학을 따라 교육을 혁신하는 방법일 것입니다. 그것은 시대의 흐름이고 국민적 소망이라고 생각합니다.

Q 공교육 문제는 대학입시 문제와는 별개로 생각할 수 없는 문제일 것입니다. 현재의 한 줄 세우기식 의 과도한 대학입시 열풍을 진정시킬 수 있는 방안은 없을까요?

A 우리나라의 교육문제를 해결하려고 하면 입시문제를 피해서는 전혀 진전이 없을 것이라고 봅니다. 그만큼 중요하기 때문에 그 동안에는 이 문제가 중요한 만큼 단기적인 처방으로 뉘를 해보려고 시도하고, 단기적으로 입시제도가 변화·추진되고, 왜곡되어 문제해결이 더욱 어려워졌던 것 같습니다.

따라서 대학입시 문제는 중장기적인 방안이 수립되어야 합니다. 중장기적이라고 해서 지금은 아무 것도 안 하고 나중에 한다는 의미는 아닙니다. 지금 과감한 결심을 하고 풀어나가기는 단계적으로 해야 한다는 뜻입니다. 그래서 교육혁신위원회에서는 대학입시문제를 중장기적인 과제로 방안이 수립되어야 한다고 보고, 대학입시가 현재 공교육을 파행으로 몰고 가고 있다는 것을 인정한다면 적어도 현재의 초·중등학교가 대학입시에 완전히 예측되어 있는 것은 적어도 끊어줘야 한다고 봅니다.

그리고 대학입시와 초·중등교육을 분리시키고 대학이 좋은 학생을 선발하기 위한 노력을 해야 할 것입니다. 대학도 선발경쟁을 할 것이 아니라 교육력 경쟁을 할 수 있도록 선발에 힘을 써야 된다는 것이지요. 지금은 대학이 선발에 대해 아무 노력을 하고 있지 않으니깐요. 만들어주면 선발하는 것인데, 정말 대학도 자신들이 필요로 하는 인재를 선발하여 선발목표에 맞게 교육을 해야 된다고 봅니다. 입시문제를 해결하는 문제는 초·중등교육의 문제만이 아니라 대학을 정상화시키는 양 뿌리가 다 걸려 있다는 것이지요.

교육혁신위원회는 이 문제의 해법을 준비하여 8월에 대통령 국정과제 보고를 하려고 하고 있습니다. 주된 골자는 일단 고등학교에서 교육이력철을 작성하고, 대학은 그 이

력철을 주된 사정자료로 하여 몇 가지 경로별 선발을 하게 된다면, 입시로 인한 공교육의 파행을 극복할 수 있을 것입니다.

물론 여기에는 교육여건 개선과 관련 당사자들의 사회적 합의가 이루어져야 한다고 봅니다. 주된 것은 '교육이력철을 어떻게 성공시키느냐', '이것이 가능한 조건을 어떻게 만드느냐' 인데, 교육이력철을 쓰려면 교육 여건도 상당히 나아져야 할 것이고, 교사들도 기본적으로 따라가야 합니다. 또한 교과서나 교육과정도 개편되어야 하는 등 몇 가지 가능한 여건들을 만들어서 순차적으로 개혁을 해나가야 할 것입니다.

Q 그렇다면 교육이력철의 신뢰성, 타당성을 높이는 것이 과제가 될 것 같은데요.

A 예, 물론 중요한 과제이지요. 원칙적으로 중·고등학교가 대학의 어떤 신뢰성을 담보해 줄 수 있는 교육이력철을 만들어 줘야 된다는 것은 없습니다만, 적어도 “우리는 이런 교육을 했다”라는 것이 진솔하게 표현되어 있고, 이것을 믿을 수 있어야 되겠지요. 또한 믿을 수 있도록, 우선 교사와 학생간의 신뢰부터 시작해서, 학교자체평가, 또는 이런 교육이력철을 사회에서 공개적으로 평가할 수 있는 평가기구가 존재해야 할 것입니다. 학교를 들여다보는 평가기구, 다시 말해 중앙에 하나로 있는 것이 아니라 지역별로 평가기구가 설정되어 적어도 저 정도라면 크게 문제없이 교육이력철을 기록하고 있는 학교라고 평가되고 지원되어, 이런 과정을 통해 신뢰가 확보되어야 한다고 봅니다.

Q 수요와 공급에 맞게 일부 지방대학의 구조조정이 불가피한 현실로 보여집니다. 많은 대학들이 생존을 위해 연구중심 대학을 꿈꾸는 것 같습니다. 무조건적인 서울지역 대학을 선호하는 것 또한 이러한 문제를 야기하는 하나의 원인일 텐데요, 지방대학의 발전을 위해서 어떠한 노력이 필요하다고 보시는지요?

A 지방분권에 발맞춰 지방대학 발전은 결정적으로 중요하기 때문에 교육혁신위원회에서 상당히 많은 논의를 하고 있습니다. 연구중심 대학으로 관심을 모으는 것은 좋은 일이지만 근본적인 해법은 아니라고 봅니다. 지방대학이 발전하는 것은 결국 지방에 있는 대학이 지역대학으로서의 정체성을 어떻게 갖게 하느냐 하는 것이 가장 핵심이라고 봅니다. 지금은 지방에 있는



대학들이 위치는 지방에 있지만, 지방에 있다고 생각을 안 하거든요. 다 전국적인 대학으로 존재한다고 생각하는데, 그것을 어떻게 지역적인 정체성을 갖게 하느냐가 방안의 핵심이라고 보는데요, 그러기 위한 몇 가지 방안을 우리가 좀 연구를 추진하고 있습니다.

우선 지방대학은 지역에 근거한 대학으로 자리 잡도록 하는 국가적인 정책이 추진되어야 합니다. 권역별 교육·학술 평가위원회를 구성하여 중앙에서 배분하던 대학 학술지원금을 지역에서 주도록 하는 것도 한 방법일 것입니다. 지금은 한국학술진흥재단이 중앙에 있어, 거기에서 대학에 지원을 해주잖아요. 그러면 결국 대학들이 중앙을 쳐다볼 수밖에 없어요. 그래서 권역별·지역별 이런 학술재단들이 평가하고 지원하는 기구들이 있으면 그런 지역에 있는 대학들은 그 지역에서 자원배분, 연구비 등이 지원되어야 됩니다. 그 지역은 그 지역의 발전에 기여하는 정도에 따라서 대학을 지원하게 될 것입니다. 그러면 대학들이 자연히 그 지역에 인재를 갖게 될 것이고요.

그리고 또 하나는 지역 인재목표제로, 이것은 그 지역 대학출신은 우선적으로 그 지역에서 봉사하는데 일정한 메리트를 준다는 겁니다. 물론 영구히 메리트를 주는 것은 아니더라도 적어도 얼마간 그 지역에서 복무를 하게 한다든지 또는 예를 들어, 임용고시를 보는 경우도 그 지역에서 치른다든지, 지역에서 필요한 인재를 지역의 목표를 가지고 그 지역에서 길러내는 것입니다. 이 밖에도 지역별로 대학들이 자원을 공유하는 방법(공동학위제, 공동교수채용제) 등 보다 적극적인 방안이 모색되어야 할 것입니다. 궁극적으로 지방의 대학이 지역사회를 국제화시킬 수 있는 싱크탱크의 역할을 하고 지역주민들의 고등교육기관으로 자리 잡을 때 이 문제는 해결될 것이라고 생각합니다.

Q 중장기적으로 지역발전을 위해서 지원하는 시스템으로 바뀌어야 되겠군요.

A 그렇죠. 지방대학을 지역발전을 지원하는 시스템으로 바꾸고자 하는 노력은 지방화라든지 지방분권, 이러한 컨셉에 정확하게 일치하는 것이지요. 그렇게 추진해 나가야 우리나라 전체의 경쟁력이 올라가는 것이고요. 우리나라는 지원하는 시스템이 지나치게 중앙 중심으로 되어 있어 비효율과 낭비가 계속되고, 이런 것들 때문에 우리나라가 이만볼 시대로 진입하는데 방해를 받고 있다고 볼 수 있습니다.



“지역 인재목표제로 그 지역 대학출신은 우선적으로 그 지역에서 봉사하는데 일정한 메리트를 준다는 겁니다”

Q 현재의 실업학교체제는 설립목적과 이념에 맞는 학생들이 입학한다기보다는 인문계고등학교 입학이 좌절된 학생들이 입학한다는 인식이 큰 것이 사실입니다. 실업학교의 대대적인 변화가 이루어지지 않는 한 위기에 처해 있는 현재의 실업학교는 재생이 불가능할거라는 의견도 많은데요, 실업교육 문제의 해결책, 무엇이라고 보시는지요?



A 실업계 학생들이 현재 40% 정도를 차지하고 있지 않습니까? 공교육 정상화를 위해서도 이렇게 방치되어 있는 실업계 학교의 문제는 반드시 해결되어야 한다고 봅니다.

실업계 학교의 문제는 실업계 학교의 정체성에 대한 재검토를 필요로 합니다. 실업계 학교는 과거 개발연대에 국가에서 필요한 기초기능인력을 배출하기 위해 만들어진 것입니다. 그런데 지금은 굴뚝 산업시대에서 지식기반정보사회로 넘어가고 있는 시기이고, 이러한 때에 아직도 실업계 학교의 정체성이 재검토가 안 되고 있는 것이 문제입니다. 그렇기 때문에 당연히 실업계 학교가 방치될 수밖에 없는 것이지요.

현재 우리나라가 필요로 하는 국가 기간산업에 필요한 기능인력 배출과, 산업구조의 변화에 따라 다양하게 생성되는 직능지향 학교를 면밀하게 연구하여 실업계 학교에 대한 재정비를 해야 할 것입니다. 더 이상 실업계 학교가 공부 못하는 학생이 억지로 가서 좌절을 일삼는 사각지대로 방치해서는 안 된다고 봅니다. 교육혁신위원회에서는 3~7년제 직능지향 목적형학교를 설립하는 방안을 현재 연구 중에 있습니다.

Q 국정교과서를 통한 교육과 교육과정의 내용 규제 등이 학생들의 다양한 욕구를 충족시켜 주지 못한다는 비판을 받고 있습니다. 교과서의 현대화를 이루기 위해서는 어떤 노력이 있어야 한다고 보시는지요?

A 교과서 문제는 교육혁신위원회에서 참으로 중요한 문제로 보고 있습니다. 왜냐하면 교육과정과 교과서가 개정되지 않고서는 공교육 정상화가 안 된다고 보기 때문입니다.

현재 교육과정과 교과서 제도는 우리 사회의 정치·경제·사회문화 제부문의 발전 내용을 학교 교육 내로 유입시키는 것을 차단하는 학문권력의 기득권 구조가 그대로 유지되고 있습니다. 지금의 교과서와 교육과정체제로는 경제적으로나 정치·사회적으로 발전하고 있는 우리사회 각 분야의 지식정보를 세계화 추세에 맞게 수용해내지 못하고 있는 것이지요. 현재의 교과서는 교과교육학을 하는 학문교육에서 독점을 하고 있기에, 외부의 발전된 내용들이 교과서에 수용되지 않고 있는 것이지요. 사회발전에 걸맞은 내용이 교과서로 수용되어 아이들에게 가르쳐야 하고 그렇게 되면, 학교에서 아이들이 조는 일도 사라지게 될 것인데 말이지요. 그렇지 못하기 때문에 여전히 우리의 아이들은 교과서라고 하면 무조건 딱딱하고 재미없는 것으로 인식하고 있는 것이 사실입니다.



다. 이 문제를 극복하기 위해서는 중앙정부에 국가교육과정위원회를 교육계뿐만 아니라 경제, 사회·문화 등의 광범한 인사들을 참여시켜 국가교육과정 정책을 수립하도록 해야 할 것입니다. 그리고 구체적인 교육과정 편성 권한을 단위학교(교사)에 돌려주고 좋은 교과서를 만들기 위한 교과서 정책을 수립해야 합니다. 국정교과서 제도 폐지, 검정제도 완화, 나아가 좋은 교과서 개발의 사회적 인프라가 되는 청소년 출판 문화 시장을 활성화해야 할 것입니다.

Q 참여정부 출범 이후, 교육복지 문제가 핵심과제로 부각되고 있습니다. 특히, 농어촌 지역 아이들과 도시 저소득층 아이들 등, 빈곤층 아이들에 대한 교육문제를 복지의 차원으로 접근하고자 하는 노력이 계속되고 있습니다. 아마도 빈곤층 아이들의 가난대물림을 끊어주기 위한 We Start운동도 그 하나의 예가 될 텐데요, 위원님께서 이 문제에 대한 대책이 있으시다면 말씀해 주시지요

A 교육복지 문제는 크게 세 가지 영역으로 논의를 하는데요, 하나는 농어촌 교육, 하나는 도시영세민 자녀문제, 하나는 장애인 교육문제입니다.

농어촌 교육에 대해서는 특별법을 만들어 농어촌 교육이 지역 경제와 문화를 살리는 정책으로 추진될 수 있도록 해야 합니다. 이를테면 한 면단위에 초·중·고생을 통틀어서 50명이 안 되는 면이 있잖아요. 그런 면이 강원도에 가서 살펴보니 57%에 달한다고 합니다. 물론 충남지역이나 전남지역도 많이 있을 거라 생각합니다. 만약 한 면의 학생이 50명도 안 되는 지역에 있는 학교는 특별한 대책을 세우지 않으면 아마도 그 지역의 학교가 모두 폐교가 되고 말 것입니다. 학생 수가 50명도 안 되는 면 단위의 학교들은 도시 지역 학교들과는 학교 설립 운영이나 인사, 교육과정 운영에 있어서 그 자율성과 다양성 및 지원체제를 전혀 달리 접근해야 합니다. 이는 지방자치단체와의 관계 설정에서부터 새롭게 접근해야 합니다. 이런 학교는 적용기준들이 전혀 다르게 적용이 되어야 이 학교가 그 지역에 정말 필요한 학교가 되거든요. 그것은 단지 교육만이 아니라 그 지역의 경제가 살아난다는 생각으로 접근해야 합니다. 그렇지 않고는 농어촌 교육문제를 단순히 몇 가지 혜택인 가산점을 주고, 농어촌대학에 농어촌 지역학생을 몇 명 보내주는 형태로의 접근은 근본적인 대책이 되지 않을 것입니다.

도시 빈곤층과 장애인에 대한 교육적 배려는 교육혁신의 본질적 측면이자 도덕적 기반이라고 생각합니다. 재정지원뿐만 아니라 특별한 전담부서를 강화하여 사회의 모든 기관 단체가 참여하여 해결하도록 해야 한다고 봅니다. 그리고 도시영세민자녀들의 영유아교육을 실제로 보장해 주는 것이 정말 중요하다고 봅니다.

Q 교육내용, 교육의 질의 문제가 거론되면, 항상 “교육의 질은 교사의 질을 넘지 못한다”는 말에서도 알 수 있듯이, 교사의 역할은 시공을 초월해서 특히 강조되고 있습니다. 이런 측면에서 볼 때 위원님께서도 요즘 선생님들의 전문성 신장이 필요하다고 보는데 어떻게 생각하십니까?

A 교육혁신위원회에서는 교육혁신의 가장 중요한 철학으로 “교육은 사람이 한다”라는 원칙을 세워 놓고 있습니다. 지난 5.31 교육개혁안이 나온 이래 수요자 중심론이 유행어가 되면서 교육활동의 주체로서 교원의 정체성과 위상이 많이 흔들리고 있습니다. 이 점도 현재 공교육의 위기를 부추긴 원인의 하나가 되고 있음을 부인할 수 없습니다. 현재 교원들은 말도 잘 통하지 않는 신세대들을 상대로 큰 문제없이 학교를 이끌어가고 있는 것만도 중요한 일을 하고 있습니다. 교원에 대한 비난은 이런 기본적인 인식을 바탕으로 깔고 애정을 담고 해야 설득력이 있습니다. 그리고 자율과 다양성이 살아나는 학교가 되려면 이제 교원들에게 교육

“교과서 문제는 참으로 중요하지요. 왜냐하면 교육과정과 교과서가 개정되지 않고서는 공교육 정상화가 안 된다고 보기 때문입니다.”

과정 편성권과 학생평가권이 주어져야 한다고 생각합니다. 권한을 주고 그 결과에 대해 책임을 묻는 것이 균형 잡힌 시각일 것입니다.

교원들에게도 할 얘기는 많습니다. 우선 교원을 대표하는 교원단체들이 너무 교원의 권익에 집착하고 정치적 행보에 몰두하는 모습에서 벗어나 교육전문직 단체로서의 면모를 갖추는 것이 필요하다고 봅니다. 그리고 교원들은 변화하는 시대에 비판적이고 창조적인 지식인으로서의 교원의 헌신성을 다시 한 번 되새겨 볼 필요가 있다고 봅니다.

Q 앞의 질문과 관련하여 선생님들의 능력을 개발하고 전문성을 기르기 위해 교원평가제를 실시하겠다는 교육부의 방침이 발표되었습니다. 그리고 교원단체의 공식적인 입장은 반대의 뜻을 표명하나, 실질적인 여론조사에서는 선생님들 또한 교원평가제에 대해 찬성하는 것으로 나타나고 있습니다. 교원평가제에 대해서는 어떤 생각을 갖고 계신지요?

A 교원평가를 현재 상태에서 교육인적자원부 안대로 실시하는 것은 잘못된 접근이라고 봅니다. 앞서도 말씀드렸듯이 교원에 대한 평가는 교원에게 교육과정 편성권과 학생평가권을 주고 그 책무성을 사회적인 평가기구 혹은 자체 평가기구를 통해서 해야 합니다. 권리를 주고 책임을 지도록 하면 교원들도 함들지만 반대할 수가 없습니다. 그리고 행정기구와 평가기구를 분리해야 합니다. 평가를 행정이 하면 평가가 아니라 통제가 되기 때문에 반발을 불러일으키는 것은 당연한 일입니다. 마지막으로 한 말씀 더 드리면 평가는 결과평가보다 과정평가가 중요하고 평가결과를 가지고 상이나 벌을 주는 것보다 중요한 것은 피드백과 컨설팅의 기능이 제대로 같이 수행될 때, 교원들이 평가를 기꺼이 받아들이도록 할 것이라고 생각합니다. 이렇게 근본적인 검토를 해야만 교원평가문제가 사회적으로 합의될 것이라고 생각합니다. ☞



고이치로 마츠우라(Koichiro Matsuura) UNESCO 사무총장과의 대화

KEDI와 유네스코의 협력방안에 대한 논의

“지금껏 유네스코로부터 받았던 도움을 이제 KEDI가 아시아 지역에 나누려 합니다.”



발표 : 김창환 한국교육개발원 기획처장
사회 : 객재석 한국교육개발원 국제협력팀장
대담자 : 이종재 한국교육개발원 원장
고이치로 마츠우라 사무총장
쉐퍼 유네스코 방콕 사무소장
아오시마 유네스코 베이징 사무소장



1. KEDI와 UNESCO간의 협력사업 발표

김창환 : KEDI와 UNESCO간의 협력사업에 대해 간략히 말씀드리겠습니다. KEDI와 UNESCO는 지금까지 교육정책 발전을 위해 다양한 공동 프로젝트를 진행하며, 긴밀한 협력관계를 유지해 왔습니다. 특히, 아시아·태평양 지역 국가들에 초점을 두고 진행해 왔는데요,

KEDI와 UNESCO 방콕위원회는 1997년 이후 공동세미나를 개최해 오고 있으며, 특히 2002년 이후에는 모든 이를 위한 기초교육(Education For All)의 6개 목표에 중점을 두어 진행하고 있습니다. 현재 KEDI는 오는 11월 중순 서울에서 개최하는 KEDI-UNESCO 방콕 공동 세미나를 준비하고 있습니다. 또한 유네스코 한국위원회와는 '21세기 지식혁명과 평생학습사회'에 대한 국제 비교 세미나를 올 9월 공동 개최하게 되었습니다.

끝으로, KEDI는 UNESCO본부의 한국 신탁기금 사업에 참여해 4개국(북한, 그루지야, 몽골, 우즈베키스탄)의 EFA 계획을 위한 기술적 지원을 하게 되었습니다. 이를 위해, 원장님께서 지난 6월 몽골에 다녀오셨고, 향후에도 지원을 지속해 나갈 계획입니다.

2. 협의 내용

객재석 : 향후 KEDI와 유네스코의 협력방안에 대한 논의를 시작하겠습니다. 먼저 이종재 한국교육개발원 원장님께서 말씀해 주시지요.

이종재 : 지금까지 유네스코로부터 받았던 도움들을, 이제는 KEDI가 아시아 지역 다른 나라들에게 나누는 데 주력할 것입니다. 물론 우리의 능력이 여러 가지 조건에 의해 제약받는 면이 있습니다만, 유네스코가 제시한 프레임 워크를 따라갈 준비가 되어 있고, 최선을 다해 협력할 것입니다. 여기서 말씀드리고 싶은 것은, 유네스코와 KEDI가 추진하는 3가지의 협력사업에 대한 아이디어가 있다면, 허심탄회하게 나누어 KEDI의 주요사업을 추진하는 데 토대로 할 것입니다.

고이치로 마츠우라 : 두 디렉터가 저를 대신해서 협력 방안에 대해 말씀해 주시겠습니까.

쉐퍼 : KEDI를 방문하고, 두 기관의 협력 사업에 대해 논의할 수 있게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 1년 전, KEDI와 함께 생활기술(life skill)을 주제로 세미나를 개최하여 저희도 큰 도움을 받았습니다. 특히, 당시 다가 액션을 위해 생활기술에 대한 명확한 정의를 내리는 것이 필요했기에 더욱 그러했습니다. KEDI에서 진행한 학자금융자제도(Student loan scheme)에 대한 연구는 매우 우수한 성과를 거두었고, 저희들이 만든 최종 결과물의 수준을 높이는 데도 크게 기여하였습니다. 그리고 말씀해 주신 것처럼 EFA 목표와 관련된 일련의 세미나를 개최하는 것도 중요하다고 생각합니다. 교육의 질(Quality)은 유네스코 내에서도 향후 EFA의 미래와 관련해서 아주 중요합니다. 교육의 질이 의미하는 바가 무엇인지를 알고, 이를 통해 각국이 그 목표를 정확히 설정하고 달성할 수 있도록 하는 것도 아주 중요한 일 중의 하나입니다. 유네스코 본부에서도 다양한 교육



“FIT에서 한국의 몽골과 북한을 포함한 4개국 지원 프로젝트에 대해 들었는데요, 유네스코 기금이 사실상 충분치 않아 4개국을 지원하기로 했던 기금을 몽골에만 지원하기로 결정한 것입니다.”

의 질과 그 의미에 대해서 일종의 합의를 이끌어내고자 노력하고 있습니다.

또한 유네스코 방콕에서는 Toolkit 개발에 대해서도 구상하고 있습니다. 교사들을 위해 아주 실제적인 toolkit으로 보다 포괄적이고 높은 질을 보장할 수 있을지에 대해서 말합니다. 이에 대한 내용은 올해 11월 워크숍에서 다룰 예정이고, 관련 정보는 KEDI에 보내도록 하겠습니다.

또 한 가지 중요한 것은 유네스코가 지난 10년간 준비하여, 내년 1월에 시작하게 되는 ESD(Education for Sustainable Development) 사업입니다. 이를 위해 유네스코는 향후 10년 동안 세계가 따를 수 있는 국제 실천 전략을 만드는 데 주력해 왔습니다. 또한 이 내용을 바탕으로 유네스코 방콕위원회가 지역 전략을 구상하였습니다. 그리고 이번 주에 일본의 NIER 관계자들과 만나 이 문제를 더욱 구체적으로 논의할 예정입니다. 예전에, ESD를 APEID 프로그램의 핵심 사업으로 지정하지는 의견도 있었습니다. ESD가 의미하는 것이 무엇이고, 어떻게 학교에 적용시킬 수 있는지 등에 대한 연구에 KEDI가 참여해 주시길 바랍니다. 또 다른 하나는 직원 파견 및 교환에 대한 가능성입니다. 경력직원(senior staff)을 방콕에 파견하여 도와줄 수도 있고, 신입직원(junior staff)이 인턴으로 활동할 수도 있을 것입니다. 그렇게 된다면 쌍방에 모두 이익이 될 것이라고 생각합니다.

이 밖에도 중등교육 개혁 문제에 대해서도 함께 비교 연구를 수행해야 할 것 같습니다. 최근에 필리핀 등 많은 나라들이 모두 교육에 중점을 둔 ANTRIEP 프로그램(IEEP network)에 참여했습니다. 이 프로그램은 저희가 중요시하는 교육 계획 및 경영 등에 관한 것입니다.

이러한 활동들을 통해 계속적으로 협력해 나간다면, KEDI에서 매년 개최하는 세미나에도 도움이 될 것이라고 믿고, 이 부분에 저희도 관심이 많다는 점을 다시 한 번 말씀드립니다.

이종재 : 말씀해 주신 내용과 관련해 몇 가지 말씀을 드립니다. 먼저, 학자금융자제도(student loans scheme)에 관한 KEDI의 연구에 대해 높이 평가해 주셔서 감사합니다. 현재 생활기술 평가에 대해서는 여전히 연구가 진행 중에 있어 연구가 완료되는 대로 결과를 공유할 계획입니다. OECD 위원회에 참석했을 때에도 생활기술 평가문제에 대해서 문제를 겪고 있음을 느꼈고, 역시 저희에게도 심사숙고해야 할 부분입니다.

교육의 질에 대해서는, 지금까지 저희가 정의하고 측정하고, 교육의 질과 정책간의 상관관계에 대해 진척 있는 연구를 수행해 왔습니다. 향후에, 유네스코 방콕위원회에서 허락해 주신다면, 이 문제에 대한 워크숍을 개최하고 싶습니다. 이 문제에 대해서는 교과 과정과 성취도 평가에 관련된 일을 담당하고 있는 한국교육과정평가원(KICE)과 긴밀히 협력할 필요가 있다고 생각합니다.

또한 Education for Sustainable Development(ESD) 문제와 관련된 프로젝트

도 추진 중에 있습니다. ESD 문제와 관련된 프로젝트 일정을 보내 주신다면 저희도 적극적으로 참가하도록 하겠습니다. 또한 UNESCO에 직원 파견을 위해 우수한 인재를 추천하겠습니다. 또한 KEDI에서 수행되는 많은 연구들의 성과가 나오면 그 결과물들을 공유할 수 있도록 하겠습니다.

아오시마 : 지난 11월 상하이에서, 그리고 이렇게 만나뵙게 되어 영광입니다. 유네스코 한국위원회의 제안으로 처음으로 한국위원회뿐만 아니라 대학, 정부, KEDI와 같은 연구소들의 관계자들을 초청하여 교육분야 회의를 진행하였고, 이러한 행사를 지속적으로 추진하고 싶습니다. 이와 관련하여 다음주 토요일에는 사무총장님을 모시고 지역 회의가 있을 예정인데요, 이 회의에서 어떻게 하면 이러한 교육 관련 회의를 지속적으로 추진할 수 있을 것인가에 대해서 논의할 예정입니다. KEDI가 이러한 일련의 과정에 계속해서 참여해 주시기를 부탁드립니다.

몽골과 협력하여 추진하는 프로젝트에 대해서는 기본 예산을 유네스코 본부를 통해서 직접 지원받기 때문에 지역 사무소가 도움을 드릴 수 있는 부분이 제한적이기는 합니다만, 유네스코 베이징의 정규예산을 6월회의 개최 때 지원해드릴 수 있을 것 같습니다. 유네스코 베이징위원회는 앞으로도 KEDI와 더욱더 많은 협력을 하기를 원합니다. 또한 몽골과의 프로젝트 추진에 있어서, 구체적인 지원이나 도움을 요청하신다면, 언제든지 유네스코 베이징위원회가 도움이 될 수 있을 거라 생각합니다.



FIT에서 한국의 몽골과 북한을 포함한 4개국 지원 프로젝트에 대해 들었는데요, 유네스코 본부 및 베이징위원회 직원들이 북한의 국가개발계획(National Work Plan)을 수립하기 위해 자주 방문한다고 들었습니다. 최근에는 저희 교육부 직원들이 북한에서 활발하게 이루어지고 있는 기술직업교육훈련 실태를 조사하기 위해 방문한 경우도 있었습니다. 시기상조일 수도 있으나, 한국의 전문가가 유네스코를 통해 북한을 방문하거나, 아니면 중국 같은 타국에서 개최하는 행사에 남북한 전문가를 초청하고, 그 워크숍을 공동으로 진행할 수도 있을 것 같습니다. 물론 이는 단기적인 계획이라 하겠습니다.

이종재 : 유네스코 사무총장님께 몇 가지 부탁 말씀을 드리고 싶습니다. 본래 차주에 북한의 교육 연구를 지원과 관련된 협의를 위해 방북계획이 있었으나, 북한이 모든 행사 일정을 갑작스럽게 취소했습니다. 취소 사유는 한국 정부가 김일성 사망일 조문단 파견을 불허했다는 이유였습니다. 이처럼 북한과 학술교류를 위한 행사를 추진하는 데 있어 많은 어려움이 있습니다. 북한에서 학술교류를 행



사를 추진하거나 회담 등이 수월하게 추진될 수 있도록 유네스코가 좀더 조력해 주기를 바랍니다.

두 번째는, 유네스코의 신탁기금 사업입니다. 몽골을 방문했을 때 느낀 것이지만, 4개국을 지원하기에는 기금이 사실상 충분치 않았습니다. 그래서 4개국을 지원하기로 했던 기금을 몽골에만 지원하기로 결정한 것입니다. 북한에 대해서는 세계은행으로부터 약간의 기금을 지원 받고 있습니다. 만약 유네스코에서 KEDI에 상세한 업무계획을 주신다면 저희가 지원을 하는데 많은 도움이 되리라 생각합니다. 이 밖에서도 외교통상부 산하 KOICA라는 기관이 있는데요, 이 기관에서 몽골 분들을 초청하여 훈련 프로그램을 진행하는 데 큰 관심을 갖고 있습니다. 외무부장관을 만나실 때, 몽골과의 KOICA 프로그램에 대해 한마디 언급해 주시면 몽골에서 저희의 역할을 증진하는 데 큰 도움이 될 것이라 생각합니다.

고이치로 마츠우라 : 몽골 교육에 대한 KEDI의 관심에 감사드립니다. 몽골은 국제적인 협조가 필요하고 도움을 필요로 하는 국가입니다. 저도 협력을 증진하기 위한 노력으로 몽골을 2년 전에 방문했습니다. 현재는 베이징위원회에서 더 많은 관심을 갖고 계속적으로 협조를 강화해 나가고 있는 중입니다. 그래서 더욱 기쁘게 생각합니다. 몽골 지원 사업에 대한 한국의 참여에 대하여 외무부 장관께 말씀드리겠습니다.

북한에서도 유네스코의 의견과 협력 등의 도움에 대해 고맙게 생각은 하지만, 여전히 북한 문제에서 유네스코도 어려움을 겪고 있는 것이 사실입니다. 매년 동아시아 5개국의 어린이 축제를 개최하는데요, 그 5개국의 아이들을 모두 초청합니다. 올해가 3번째이고요, 물론 계획했더라도 원장님이 말씀하신 것처럼 북한이 일정을 취소하는 경우가 생길 수도 있지 않을까요. 물론 저희도 북한을 돕기 위해 KEDI와 협력하고 싶습니다. 북한을 돕기 위한 기금 마련에도 큰 뜻을 갖고 있습니다.

이종재 : 감사합니다.

1) 국제연합한국재건단(United Nations Korean Reconstruction Agency)

1950년 12월 제5차 국제연합총회의 결의에 따라 한국의 부흥과 재건을 돕기 위해 설립했던 기구로서 식량 원조를 비롯한 산업·교통·통신·의료·교육 시설 복구 담당

2) 아시아교육발전혁신프로그램(Asian Programme for Educational Innovations for Development)

아시아 국가간 교육개혁을 독려하고 방향을 공유하기 위한 협력 체계로서 출발한 UNESCO 산하 프로그램. 본원에서 APIED 사업에 한국이 참여할 수 있도록 한국위원회 창설을 주도했고, 현재 APIED업무는 유네스코 한국위원회가 주관하고 있음

3) 모든 이를 위한 기초 교육(Education For All)

교육분야에서 최우선 과제는 기초 교육이다. 유네스코는 문해를 포함, 학습 출발점으로 평생교육을 의미하는 기초 교육의 적실성과 질적 향상을 추구해 왔으며, 최근에는 조기 아동 교육과 기초 기술 훈련에 큰 비중을 두고 있다. 특히, 급격히 변화하는 사회에서 성인교육·직접 기술 교육을 점점 중요하게 여긴다. 또 21세기 국제교육위원회가 제출한 최종 보고서에 따라 국제 이해 교육·교육제도 혁신·국제 협력에도 힘쓰고 있다.

4) 모든 이를 위한 기초 교육(Education For All)의 6개 주요 목표

유네스코는 2000년 4월에 1백 81개국 정부대표단, 국제기구 대표, NGO 등 1천 5백여 명이 참석한 가운데 아프리카 세네갈 다카에서 '세계교육포럼(World Education Forum)'을 개최하여, 2015년까지 실행할 후속 실행안인 '모든 이를 위한 기초교육 다카 실천계획(Dakar Framework for Action)'을 채택했다. 1백 81개국 정부대표단이 동의한 '모든 이를 위한 교육 다카 실천 계획'은 세계 모든 국가가 나이, 성, 계층, 지역 등의 차이에도 불구하고 누구나 평등한 양과 질의 교육을 받을 수 있도록 하자는 취지에서 나온 것이며 이 권고문에 나온 여섯 가지 주요목표는 다음과 같다.

※ 유네스코 '모든 이를 위한 교육'의 6가지 주요 목표(The Six Dakar Goals)

1. 영유아 특히 사회적으로 약하고 소외 받는 영유아에 대한 종합적인 보호 및 교육의 확대
2. 2015년까지 모든 어린이들(특히 여아와 어려운 환경의 어린이와 소수민족의 어린이들)에게 양질의 무상 의무 초등교육 제공
3. 청소년 및 성인의 학습과 생애 능력 프로그램의 평등한 혜택 제공
4. 2015년까지 성인 특히 여성의 문맹률을 50% 이하로 낮추고 모든 성인에게 기본적인 지속적인 교육을 균등하게 제공
5. 2005년까지 초·중등학교에서의 성 불평등을 제거하고, 2015년까지 여아들에게 양질의 기본 교육 제공 등을 포함한 양성 평등교육을 달성
6. 교육의 모든 측면에서 질적 향상을 도모하며 특히 읽기, 셈하기 등과 같은 기본적인 생애 기술을 포함한 모든 분야에서 모든 이들의 수월성을 보장하여 가시적이고 측정 가능한 학습 결과를 성취할 수 있도록 함.

5) 지속가능개발을 위한 교육(Education for Sustainable Development)

2005년 1월 1일부터 시작되는 “UN 지속가능개발을 위한 교육의 10년 프로그램[UN Decade for Education for Sustainable Development(2005~2014)]”임. 보다 지속가능한 인간 사회를 위한 기반으로서 교육 분야를 개발하고 모든 단계의 교육시스템에 지속가능개발의 개념을 통합시키는데 목적이 있음.

6) ANTRIEP(Asian Network of Training and Research Institutions in Educational Planning)

1995년에 창설되어 현재 아시아 10개국 18개 교육기관이 참여하는 교육기관 네트워크로서, 교육경영개선을 위해 아시아 지역의 각 국 교육기관들의 협력을 도모하고 있으며, 한국교육개발원도 회원기관 중 하나이다.



«Project 1

- 특별기획 1: 학교중심지원 체계 구축을 위한 교육행정 체제 혁신
 - » 한국 학교는 어떤 운영체제가 효과적인가 » 학교중심 학교운영체제 성공의 내적 조건
 - » 지역교육청, 단위학교를 지원할 수 있어야 » 시·도교육청의 기능 및 조직 혁신 방향
 - » 유·초·중등교육에서의 교육인적자원부의 역할 재정립 » 교육행정권, 알고 보면 대단히 중요한 권한

K E D |



한국 학교는 어떤 운영체제가 효과적인가

- 학교중심 지원체계 구축을 위한 교육행정체제 혁신

김흥주 | 한국교육개발원 교육행·재정실장, khj@kedi.re.kr

교육행정체제는 기본적으로 학교현장을 위해 존재하는 것

교육행정체제를 학교 지원 중심으로 혁신하기 위해서는 먼저 학교운영은 어떤 모습으로 변화되어야 바람직한 것인가를 논의해야 한다. 교육행정은 결국 학교에 대한 지배구조(school governance)를 어떤 방식으로 제도화해야 학교를 성공적인 곳으로 만들 수 있는가에 관심을 가져야 하기 때문에 우리는 보다 바람직한 학교는 어떤 학교이며, 그러한 학교는 어떤 운영체제가 효과적인가에 대해 먼저 논의해야 한다는 뜻이다.

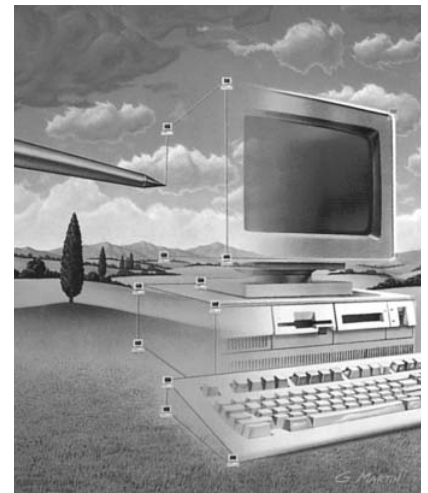
이미 오래 전부터 다양하게 논의되어 온 바와 같이 지식기반사회에서는 창의력과 자기 주도적 문제 해결력을 가지고 공동체와 더불어 조화롭게 사는 인간을 필요로 한다. 때문에 학교의 교육내용과 방법도 이러한 인간을 기를 수 있도록 혁신되어야 하며, 그러한 교육이 활성화될 수 있도록 학교운영체제도 변해야 한다.

지금까지 바람직한 학교운영의 모습은 어떤 것인가에 대해 다양한 연구와 분석이 시도되어 왔다. 서양에서 시도되었던 학교 재구조화(Restructuring of Schools), 효과적인 학교 운동(School Effectiveness Movement), 학교단위 자율운영체제(SBM), 학교선택제(School Choice), 학교평가제도(School Evaluation System) 등은 그 대표적인 예들이다.

그러나 이러한 다양한 학교운영체제의 개혁이 과연 성공적인 것인가에 대해서는 논란이 많다. 확실한 것은 그 어느 개혁 조치들도 장점과 단점들이 동시에 노출되고 있다는 것이다. 때문에 지금까지의 단점들을 보완할 수 있는 새로운 방식의 학교운영체제를 탐색해야 할 필요가 많아졌다.

현재까지의 다양한 학교운영 혁신사례들을 종합적으로 연구 분석한 미국의 Newmann과 그의 동료들은 1996년 그들의 최종 보고서인 "Authentic Achievement—Restructuring Schools for Intellectual Quality"를 통해 학교의 본질적 기능은 학생들에게 "지식기반사회에 적합한 참된 학업 성취"를 이루는 것이라고 규정하고 있다. 그들은 학교운영체제를 참다운 성취와 교수행위를 위한 전문적 공동체로 규정하고 이러한 전문적 공동체를 만들기 위해 필요한 문화적, 구조적 조건들을 구비 지원하는 것이 교육행정의 역할이라고 주장하고 있다.

참된 학업성취(authentic achievement)란 교육에서 실질적으로 추구해야 할 것으로 학습의 성과가 가치 있고(worthwhile), 중요하고(significant), 의미 있는(meaningful) 것을 말한다. 즉 피상적이고 단편적 지식이 아니라 실제생활에 적용되는 지식으로서의 성취를 의미한다. 이러한 참된 성취가 가능하게 하기 위해서는 학교교육에서의 자기주도적 지성(知性)의 계발과 탐구능력의 계발, 실생활에서 학업성취의 유용성 지향 등의 세 가지 조건이 완비되어야 하며, 이러한 조건을 충족할 수 있



는 학습활동에 학생이 참여할 때 학습동기화, 학습지속성, 자발적 노력을 유발할 가능성이 높아진다.

이러한 참된 학업성취를 이룩하기 위해서는 교사의 교수활동도 참된 활동이어야 한다. 참된 교수활동의 첫째 조건은 참된 학업성취의 개념에 비추어 참된 학업성취 여부를 평가할 수 있는 기준과 참된 교수의 기준이 설정되어야 한다. 바람직한 학업성취의 평가기준은 ① 생각을 조직할 수 있는 능력, ② 대안을 탐색할 수 있는 능력, ③ 지식에 대한 심층적 이해와 활용능력, ④ 탐구방법의 활용능력, ⑤ 체계적 서술능력, ⑥ 교실 밖의 실생활과 연결된 문제를 다룰 수 있는 능력, ⑦ 학교 밖의 다른 사람들에게 탐구결과를 설명하고 제시할 수 있는 능력 등을 들 수 있다.

그리고 참다운 학업성취를 위한 참된 교수활동 기준은 ① 고차적 사고과정으로 학생을 열중시켜 줄 수 있을 것, ② 주요 주제 혹은 지식 내용에 대하여 심층적 이해와 관련 사항에 대한 연관성을 숙지할 수 있도록 교수할 수 있을 것, ③ 실질적 토론과 대화를 통하여 그 주제에 관하여 이해를 높일 수 있을 것, ④ 학생들이 숙지한 지식과 실생활의 문제와의 관련을 세울 수 있도록 지도할 수 있을 것 등이 될 수 있다.

그러나 학교에서의 교원 전문적 공동체의 노력이 없이, 교사 개인적 노력만으로는 지식기반형 참된 학업성취를 이루기 위한 교수활동의 개선을 지속적으로 추구해 나가는 매우 어렵다. 즉 교사 개인적 노력에 대한 지원과 생기회복을 위해서는 교사간의 동료적 지원이 매우 중요하다.

교사들을 주축으로 한 전문적 공동체는 학교의 교육 혁신에 수반되는 어려운 일에 대한 교사의 헌신을 유지하는데 중요한 역할을 한다. 전문적 공동체는 학교 전체적 지원, 관점과 입장의 공유, 공동의 책임 의식, 책무성을 위한 “동료압력” 작용, 전문성 향상을 위한 공동노력 등의 기능을 발휘한다.

학교를 교원들의 전문적 공동체로 만들기 위해서는 학교사명과 가

치의 공유, 학생학습에 대한 관심 집중, 반성적 대화, 교수활동의 투명성 제고, 협동적 공동노력이 핵심 요소이다. 이러한 학교의 전문적 공동체를 형성하는데 중요한 조건은 문화적 조건과 구조적 조건이 있다. 전문적 공동체 형성을 지원하는 문화적 조건들은 교사의 전문적 탐구 풍토, 위험을 감수하는 풍토, 학교수준에서의 새로운 리더십 창조 등이다. 그리고 전문적 공동체를 지원하는 구조적 조건들은 학교 규모 축소, 학교조직의 복잡성 제거, 학교의 자율성 강화 및 의사결정의 공유, 교사의 수업 기획과 분석에 투자하는 시간의 충분한 확보, 교원의 전문성 계발을 위한 기회 확대 등으로 결정된다.

그러나 이러한 참된 성취를 목표로 하는 전문적 공동체로서의 학교 운영체제는 저절로 이룩되는 것이 아니다. 학교가 필요로 하는 문화적 조건과 구조적 조건들을 학교 스스로 확보하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 따라서 학교가 전문적 공동체로 나아가는데 필요한 문화적 조건과 구조적 조건들을 최대한 제공하고 지원해야 할 기관이 바로 교육행정기관들이다. 그러므로 학교가 변하려면 학교를 지도 감독하는 교육행정기관들도 변해야 한다. 그들이 갖고 있는 다양한 자원과 권한을 학교에 집중하고, 학교에 대한 권한 행사와 지도 감독체제를 혁신하며, 학교를 좋은 곳으로 만들기 위한 인적, 물적 조건을 최대한 제공하는 방향으로 변하지 않으면 학교 혁신은 애당초 불가능하다.

따라서 교육행정체제 혁신의 목적도 이러한 학교교육을 가능하게 할 수 있는 제반 조건을 지원·조달하는 것에 있다. 교육행정체제는 기본적으로 학교현장을 위해 존재하는 것이며 이에 따라 학교가 보다 참다운 교육 성취를 창출해 낼 수 있도록 적극하고 격려하는 지원 위주의 교육행정체제로의 개편이 필요한 것은 이러한 이유에서이다.

한국의 학교운영, 교육행정체제 모두 자율과 책임에 문제 있다

1. 학교운영체제의 문제점

먼저 “참된 학업성취”라는 측면에서 보면 한국의 학교들은 다양한



국가공무원 체제를 골 간으로 하고 있는 교원 인사제도상 학교가 직 접 행사할 수 있는 인 사권은 그리 많지 않다

문제에 노출되어 있다. 학생들의 기초학력 수준에 미달되어있는 학생들이 교과별로 다양하다. 국회 감사자료에 의하면 2001년의 경우 기초학습 부진학생은 2000년도 62,149명보다 55.2% 증가한 96,448명으로 나타나 있다.

국제비교조사 결과 우리나라 전체학생의 학업성취수준은 매우 높다고 할 수 있으나 국가경쟁력을 좌우할 수 있는 상위 5%의 성취수준은 이에 미치지 못하고 있는 실정이다. 읽기와 수학 교과에 대한 흥미와 선호도를 나타내는 읽기와 수학 흥미도에서 한국 학생은 OECD 20개국 중 19위로 읽기와 수학에 대한 흥미도가 매우 낮은 것으로 나타났으며, 또한 읽기와 수학에 대한 자아개념은 OECD 20개국 중 가장 낮은 수준이다.

교육과정의 부적절도 문제이다. 한국의 국가교육과정은 지방분권을 무시한 거대 단일 구조로서 국가수준에서 이미 세부적인 기준과 편성 및 운영의 틀이 대부분 결정되어 있다. 가르쳐야 할 교과목별 교육내용뿐만 아니라, 교과목별 주당 수업시수도 국가수준에서 정해서 내려 보낸다. 때문에 개별 학교가 학생의 소질과 특성을 고려해 교육내용을 재구성할 수 있는 여지는 거의 없다. 국가 교육과정에 따른 교과서 검인정제 시행으로 인해, 교육내용도 획일화되어 있으며 학생들의 흥미를 불러일으키지 못한다.

문화적 측면으로 보면 학교내의 갈등 구조도 문제로 지적된다. 학교의 갈등 구조는 주로 5가지로 요약된다. '교육의 중점이 어디에 있어야 하는지에 대한 기대'가 '실제'와 큰 차이를 나타내는 교육중점 갈등(11.3%), 리더십 갈등(21.3%), 교사간 갈등(22.7%), 시간사용에 대한 갈등(31.4%), 비민주적 학교운영의 관행(32.9%)에 의한 갈등 등이 중층구조를 이루고 있다. 이들 중 학교운영의 비민주적 관행이 가장 큰 요인으로 작용하고 있다.

학교장의 리더십 미흡과 학교장과 교사의 의사소통 미흡도 문화적 측면에서의 학교운영의 문제로 지적된다. 대부분의 학교들은 행정업무 처리를 중심으로 조직되어 있어 학교장 및 교감과 부장교사 중심으로 운영되고 있어 평교사의 의견 교환 및 의사결정 참여가 미흡한 것으로 나타난다. 특히 대도시의 경우 중·소 도시나 읍·면 지역보다 원활한 의사소통에 있어 어려움을 겪는다. 교직원의 의견수렴을 위한 공식화되고 다양한 통로가 없이 주로 전체 교직원회의를 통해 논의가 이루어짐으로써 심층적이고 다양한 의견수렴의 기회가 제한되어 있는 학교도 있다.

학교교육 개선을 위한 학교운영위원회의 활동도 미흡하다. 학교운영위원회는 11가지 사항을 심의하게 되어 있으나 실제 방과후 활동, 예·결산, 각종 수련활동, 급식 외에 안전 상정이 소극적이며 회의도 연평균 6회 정도로 낮다. 더구나 실업계고, 농·어촌 지역 학교 등은 위원구성 곤

란으로 대표성이 부족하고, 학교 측의 무성의와 학부모의 자발적 참여 미흡으로 회의 개최가 매우 소극적이다.

교사들의 공동체적 파트너십도 부족하다. 교과 또는 동학년 교사와 공동으로 자료를 개발하고 활용하는지에 대한 질문에 60.5%가 자료를 공동 개발하고 활용하지 않는다' 라고 응답하고 있다.

그리고 학교교육의 목적이 개인의 잠재력 개발 및 개성 신장인데 반해, 현실적으로 진학준비를 위한 수단적 가치 목적만이 남아 있다. 학교와 교육행정기관 간의 대립 속에 학교교육에 대한 요구는 다원적이고 점차 증가하는데 비해, 자율적 책임 영역의 폭이 좁고, 교사들의 권한 부여 수준이 제한적이다.

학교운영의 구조적 측면도 문제가 다양하다. 첫째는 학교 규모가 부적절하다. 우리나라는 현재 초등학교 5,463개, 중학교 2,850개, 고등학교 2,031개로 모두 10,344개의 초·중등학교가 있으나, 36학급 이상을 과대규모로 보면 초·중등학교의 약 22%, 43학급 이상을 과대규모로 보면 초·중등학교의 약 12.8%가 과대규모 학교이다. 그리고 6학급 이하를 과소규모로 보면 초·중등학교의 약 25%가 이에 해당된다. 과대규모 학교들은 학교운영 예산규모가 비교적 크고, 교수자원이 풍부해 다양한 특별활동 및 방과후 활동 가능, 동일교과 교사들이 많아 교과협의회 조직화 등이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 대규모학교는 학교의 핵심 가치에 관심과 노력을 집중하기 곤란하고, 교사 간의 상호작용을 방해하며, 교직원간의 원만한 의사소통을 방해한다. 그리고 교원간의 친밀한 인간관계 형성과 교직원간 단합형성이 곤란하며, 의사결정과정의 복잡함과 지연, 통솔 범위 비대에 따른 교장의 지도성 발휘도 어렵다. 각종 학교 행사의 원만한 추진이 곤란하고, 획일적 학교경영을 유발하는 등의 단점으로 학교운영의 효과가 매우 낮다.

반면에 과소규모 학교들은 교직원간의 원만한 의사소통, 친밀한 인간관계 형성과 교직원간 단합 가능, 의사결정과정의 신속 등의 장점이 있으나, 학교운영 예산규모가 작고, 다양한 교육활동 곤란, 교과협의회 조직 불가 등의 문제가 있다.

둘째, 행사나 관리 위주의 복잡한 학교운영 조직으로 학교 공동체가 형식화되어 있다. 교사들이 전통적인 학교경영 사무분장 위주의 조직에 편제되어 가르치는 일과 거리가 먼 조직 문화에 익숙해져 있으며, 실제 좀 더 나은 수업을 진행하기 위해 연구하고 협의하는 조직 문화는 결핍되어 있다. 복잡다기한 각종 위원회 조직과 내규 및 그 형식적 운영도 문제이다. 학교별로 평균 약 20여 개의 각종 위원회가 조직되어 있어 과다하고 복잡하며 연중 단 한번의 회의도 개최하지 않는 위원회가 있다. 학교별로 30종 내외의 잡다한 각종 내규를 갖고 있어 복잡하고 교직원들의 이해 부족으로 그 운영도 복잡하다.

셋째는 전문적 공동체 형성을 어렵게 할 정도로 단위학교의 자율권한이 미약하다. 인사, 재정, 교육과정 등에서 각급 학교가 행사할 수 있는 권한(위임 권한)은 양적으로만 보면 약 32% 수준이다(나머지는 교육인적자원부 26%, 시·도교육청 25%, 지역교육청 17% 정도). 의사결정권한을 기준으로 볼 때 뉴질랜드의 학교는 71%, 스웨덴의 경우 48%, 미국의 경우 26% 정도이다(OECD, 1995). 그러나 각급 학교가 직접 행사하는 교원인사권 및 교육재정운영권, 교육과정 결정권 등의 질적 수준은 매우 미흡하다. 자율권에 대한 교원들의 인식도 미흡해 초·중등교원의 52.3%는 학교가 구체적으로 어떤 권한과 책임을 갖고 있는지 둔감하다. 단위학교의 책무 확인 체제도 미약하다. 학교평가 이외에 책임 확인 장치가 전무하며, 그나마 학교평가가 책무평가로 연결되지 못해 부실 학교에 대한 조치 또는 교육적 치료활동은 거의 없다. 참여적 의사결정을 방해하는 학교 내에서의 자율과 책임의 적정 배분도 미흡하다. 학교내 자율적인 위임전결규정이 있으나 실제 사례분석 결과 약 40~55%가 교장에게 전결권이 집중되어 있으며, 실제 의견조사 결과 교원의 68%는 교장에게 권한이 집중되어 있다고 인식하고 있었으나, 56%는



교내 위임전결규정에 대해 무지한 반응으로 나타났다.

넷째, 학생학습에 대한 관심을 집중하고 지원하는 교육서비스 지원체제가 미비되어 있다. 단위학교에서 학생들 개개인의 교육적 필요와 요구를 효과적으로 지원하는 인적·물적 지원체제가 미흡해 정해진 수업 시간 이외는 학습자들이 전반적으로 소외되어 있다. 학생들의 개인적 필요와 요구를 충족시켜 주기 위해 수업시간 이외에도 그들이 원하는 교육서비스를 최대한 제공하고 지원한다는 원칙이 무시되고 있다.

다섯째, 교사의 교수 기획 및 분석에 투자하는 시간이 부족하다. 초·중등교원의 약 49.5%는 수업 준비시간을 충분히 확보하지 못하고 있다고 응답하고 있으며, 그 주된 원인은 과도한 담임 업무와 행정 업무 때문인 것으로 반응하고 있다. 또한 수업 이외에 맡겨진 업무의 적정성을 알아본 조사에서도 대다수인 80.5%의 교사들이 '많다'라는 반응을 보였다. 교사들의 교수기획과 분석 시간을 확보하기 곤란할 정도로 단위 학교의 각종 사무 처리는 과도하다. 각급 학교가 접수하는 연평균 공문수는 약 2,500~4,700건이며, 초등학교보다는 중·고등학교가, 사립보다는 국·공립학교가 더 많으며, 이들 공문 중 약 70%는 시·도 혹은 지역교육청 공문이며, 약 10%는 학생 전·출입관계에 의한 타 학교공문, 약 20%는 교육 외 공공기관 및 민간단체의 공문이다. 전체 공문 중 약 58%는 각종 감사관련 자료 협조 요청 및 통계조사의 성격이며 약 17%는 각종 공지 문서이다. 그리고 전체 공문 중 약 50%는 반드시 답신을 요구하는 성격의 공문이다. 초·중등교원의 약 80% 정도는 수업 이외에 자신들이 맡고 있는 업무가 과중하다고 인식하고 있으며, 평균교사보다 보직교사가 더 과중하다고 반응하고 있다.

2. 교육행정체제의 문제점

교육발전의 주도·지원체로서 교육행정체제는 교육적 적합성과 효율성을 제고해야 한다. 중앙의 교육행정체제는 유아교육에서부터 평생교육에 이르기까지 너무 많은 사무를 갖고 있다. 때문에 국가 인적자원개발의 총괄부서로서 국가발전에 필요한 인력 공급이라는 문제 해결을 위해 고등교육과 성인교육에 집중하면서도 국민기초교육단계인 유·초·중등교육의 이슈에 지나치게 매달려 국가의 교육행정력을 분산하고 있다.

교육행정권한의 배분은 궁극적으로 학교교육의 성공적 지원을 위해 누가 어느 정도의 권한을 가져야 하는가가 일차적인 기준이 되어야 함에도 불구하고, 현재의 권한 배분은 관리·감독 위주의 행정적 편의와 효율을 기준으로 이루어져 있는 경우가 빈번하다. 학교교육은 학교가 일정 부분의 학교

운영권한과 책임을 갖고 가능한 한 자율적으로 운영될 때 성공적인 교육활동을 할 수 있다는 것이 학계의 중론이자 교원들의 요구이며, 선진국의 동향이다.

따라서 학교교육의 성공을 위해 학교가 직접 행사해야 할 권한과 책임은 무엇인가를 선별하여 부여해야 하며, 이를 기준으로 학교 지원과 관리를 효과적으로 수행하기 위해 교육행정기관은 어떤 기능과 권한을 행사해야 하는지, 어떤 권한과 책임은 학교로 이관해야 하는지가 설정되어야 함에도 불구하고 지금까지는 이러한 과정이 미흡했다.

지방교육자치의 실시 등 1990년대 이후의 지속적인 분권화 노력에도 불구하고 교육행정 권한이 중앙 및 광역단위에 집중되어 있고, 이양보다는 위임 중심의 권한 배분 구조를 갖고 있으며, 권한 배분 기준과 직제규정의 사무 진술과 표현이 모호해 중앙과 지방간의 권한 배분이 애매할 뿐만 아니라 결과적으로 지방분권 또는 교육자치를 체감하지 못하고 있다.

지방교육자치가 시·도 단위에서 실시되고 있지만 시·도교육청의 사무를 보면 자치사무보다는 국가사무의 비율이 월등히 많은 것으로 분석되어 있다. 지방마다 다르지만 시·도교육청의 경우 교육위원회의 심의·의결사항과 관련한 사무를 자치사무로 볼 때 196개 분장사무 중 순수 자치사무는 약 21개로 10.7% 정도에 불과하다. 국가(위임)사무의 경우에도 단체위임(지방자치단체인 시·도에 위임)보다는 기관위임(기관장인 교육감에게 위임)으로 이관되어 자치 정신에 따른 분권보다는 행정적 효율과 편의에 따른 이관 형태를 보이고 있다.

‘지방교육자치에관한법률’에는 시·도가 처리해야 할 교육사무를 명확히 규정하지 않고, 교육위원회의 심의·의결 사항, 교육감의 관장사무만을 포괄적으로 규정하고 있어, 구체적으로 어떤 것이 자치사무이고 국가사무인지에 대한 기준이 불명확하다. 때문에 비슷한 사무가 중앙의 교육인적자원부에서는 기본정책 혹은 기본계획 수립 또는 지원이라는 이름으로, 시·도교육청에서는 운영·지도 또는 관리·감독이라는 이름으로 동시에 규정되어 있는 경우가 빈번하고, 직제규정에 표현된 사무가 매우 포괄적이고 추상적이어서 이를 집행하는 공무원의 자의적 해석에 따라 사무한도가 정해지는 경우가 빈번하다. 따라서 어디까지가 중앙의 책임이고 지방의 책임인지가 불분명하다.

권한의 구체적인 배분은 법령에 의한 사무로 표시되나 대부분의 위임사무가 권한이라기보다는 의무에 가까운 잡무이고, 그나마 사무 위임에 따른 행정 인력과 관련 예산 이관은 이루어지지 않은 채 사무만 이관되거나, 또는 사무이관 업무량에 비례한 적정 인력이 계상 배치되지 못하고 있으며, 동시에 지방교육행정공무원수는 중앙으로부터 철저히 통제되고 있다. 지방에서 처리하고

지역교육청의 학교 지원능력을 강화해야 한다. 학교교육활동 지원 위주로의 교육청 기능을 전환하고 그 권한을 확대해야 한다



있는 국가(위임)사무의 경우 각종 지침이나 규정을 동원해 세부적인 측면까지 지시 관리하고 있는 실정이다. 지역교육청의 경우 자율 및 학교지원 능력이 미흡하다. 182개 지역교육청은 시·도의 하급교육행정기관으로 자치권이 전무하며, 1개 지역교육청당 관할 초·중학교 수는 평균 약 46개(유치원을 포함하면 92개, 사설학원수를 포함하면 441개입)로 과다하나, 평균 공무원수는 약 50명(전문직 약 20명)에 불과하다.

지역교육청간 격차 심화 및 여건 불균등도 문제이다. 지역교육청 중 2개 이상의 시·군·구를 가지고 있는 통합교육청수는 총 38개(20.9%), 대부분 서울과 광역시에 집중되어 있고, 초·중등학생 기준으로 최소 규모 지역교육청은 경북 울릉교육청(약 1,259명)이며, 최대 규모는 경기도 수원시 교육청(약 210,958명)으로 그 격차는 무려 168배에 이른다. 직원수는 약 2.2배(울릉교육청 28명, 수원교육청 62명)에 불과하다. 육지에서는 경북 영양군교육청이 최소로 학생수 약 2,461명, 직원수 30명으로 수원시교육청이 학생수는 약 86배 많으나 직원수는 약 2배에 지나지 않는다. 182개 지역교육청중 학생수(초·중·고) 1만 명 이하 교육청은 35.7%인 65개로 주로 전남과 경북에 집중되어 있다.

한편 시·도교육청이 안고 있는 문제로서는 감독·집행위주의 비효율적인 운영을 들 수 있다. 시·도교육청의 기획 및 정책 개발 사무 비중은 약 8%, 학교교육과정 운영 지원 사무 비중은 약 17%, 나머지 75%는 행정관리 및 감독 등 획일적 통제 중심의 집행사무가 대부분이다. 시·도교육청 전체 사무 중 고등학교 집행 사무 비중은 평균 약 24%를 차지한다.

시·도교육청의 자율화 병목 현상으로 분권을 저해하고 있다는 것도 문제로 지적된다. 교육장 인사권, 지방공무원 및 교육공무원과 각급 학교 교원에 대한 인사권, 지방교육재정 배분·집행권, 지방교육정책 기획 및 소관 기관 지휘·감독권 등이 모두 시·도교육청에 집중

되어 있어, 지방분권 병목화와 학교자율 체감을 곤란하게 하고 있다. 조사 결과 시·도교육청 직원의 35%는 시·도교육청의 권한이 부적절하고, 초·중등교원의 66%는 교육청이 학교운영에 많은 관여를 하고 있다고 인식하고 있다.

교육인적자원부의 경우도 그 기능과 권한 이권이 매우 미흡하다. 지속적 업무 이관에도 불구하고 이양·위임이 개별 사안적·하향식으로 추진되고, 실질적 권한 이양이 미흡해 현장의 자율체감도가 낮을 뿐만 아니라 아직도 다양한 집행 기능을 갖고 있다. 교육인적자원부의 학교정책실 소관사무 중 약 50~60%가 집행 사무이며, 이러한 집행 사무는 국가공무원체제로 인한 교원관련 업무, 국가교육과정체제로 인한 교육과정운영 업무, 기타 중앙의 각종 목적사업 등에서 집중적으로 발생하고 있다. 법률에 정한 지방분권 및 교육자치 정신에 어긋나는 훈령, 예규, 지침 등으로 세부적인 입안 또는 집행기준을 설정해 교육청과 학교의 자율을 간접 규제하고 있기도 하다. 실제 교육인적자원부가 관리하고 있는 700여 종의 전체 법령 중 약 28.5%인 200여 종이 훈령, 예규, 지침, 고시 등이다.

중앙과 지방의 사무 종류와 배분에 대한 개념과 범위, 기준 미설정으로 기관들이 관장·처리하고 있는 사무가 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무, 공동사무, 시·도 위임사무, 시·도 재위임사무 중 어떤 것인지 올바르게 구분하지 못해 권한 배분에 둔감하다. 또한 오랜 중앙집중형 행정 문화로 실제 문제 발생시 모두 교육인적자원부의 책임으로 돌리려는 풍토가 강하고 이러한 풍토 속에서 중앙은 이양을 적극적으로 추진하는데 애로를 느끼고 있다.

한편 교육인적자원부의 유·초·중등교육관련 사무 중 약 20%가 시책 혹은 수시 정책 사업관련 사무이며, 매년 교육인적자원부 업무 계획 작성 및 보고시 새로운 목적사업 과다 발생으로 공무원의 업무 과중을 초래하고 있다.

결국 이와 같은 문제점들을 종합해 보면 학교는 자율과 책임 미흡

으로 자생적 활력이 미약하고, 학습자 개별적 지원이 불능한 상태로 참된 성취를 가능한 학교운영체제와는 거리가 먼 운영으로 일관하고 있다. 그리고 교육행정기관들은 학교가 필요로 하는 것을 효과적으로 지원하기보다는 위에서 결정한 방침과 지침으로 학교를 관리·감독 하는데 몰두하고 있어 결국 단위학교를 성공적인 곳으로 만들지 못하고 있는 것으로 판단된다.

혁신방향, 결국 '학교개선'에 맞춰야

1. 학교운영체제 혁신 방향

학교운영 혁신은 학교의 참다운 교육성취를 위해 전문적 공동체로서의 학교를 개선한다는 방향으로 설정될 필요가 있다. 그리고 학교의 사명과 가치를 공유하고 전문적 공동체를 형성하는데 기여할 수 있는 자율적 의사결정 권한과 책임을 학교공동체에 부여하고 학교내 참여적 의사결정을 강화하는 방향을 견지해야 할 것이다.

또한 단위학교에 학습자 중심 지원체제의 구축을 지향하고 학교운영 공동체의 다양한 참여 유도를 통해 학교발전 역량을 최대한 강화하며, 교원들이 수업에 최대한 집중할 수 있는 여건을 조성하고, 학교장의 지원적 지도성 계발을 강화하는 방향이 필요하다. 이와 같은 방향을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 전문적 공동체 형성을 위한 단위학교의 자율 권한을 확대해야 한다. 이를 위해 단위학교의 교육과정 결정, 수준별 교과 운영, 재량활동에 대한 학교 권한 등을 확대해야 하며, 특별활동 시간 편제 결정, 고등학교 선택중심 교육과정 운영에 대한 학교 권한도 확대해야 한다. 각종 교육 운영 활동의 자율 결정 권한도 강화하며, 수업일수 및 수업시간, 각종 수업 운영, 참고도서 사용, 학교내 특정 교육프로그램의 외부 위탁, 각종 평가시행 자율권 및 민간 학력평가 참가 등에서도 자율 결정권을 확대해야 한다. 단위학교의 인사권도 확대가 필요하다. 국가공무원 체제를 골간으로 하고 있는 교원 인사제도상 학교가

직접 행사할 수 있는 인사권을 보다 확대하는 방안은 그리 많지 않다. 그러나 학교측에 전출입교사와 행정직원, 그리고 비정규직원에 대한 권한 확대는 충분히 고려해 볼 수 있다. 단위학교의 교육재정 운영 자율 권한 확대를 위해 서도 학교운영지원비, 학교의 목적사업비 및 시설비 운용에 대한 학교권한 강화, 학교 혁신을 위한 추가 재정 요청 권한 부여 등도 고려해 볼 수 있다. 단위학교 내에서의 권한 적정 재배분도 시도해야 한다. 교사에게의 권한을 추가 배분해야 하며, 교장 권한의 위임 전결을 확대해야 할 필요가 있다.

둘째, 학교의 책무 제고를 위한 학교평가체제의 강화 및 학교운영 투명성 제고가 필요하다. 학교평가체제의 강화를 위해 학교평가에 대한 기본 원칙 설정, 학교평가체제의 재구조화, 학교평가 영역 구성의 전환, 평가에 따른 재정지원 패러다임 전환, 전문적·종합적 학교평가 전담기관으로서 '학교평가센터' 지정 운영 등이 고려되어야 한다. 그리고 학교운영의 투명성 제고를 위해 학부모 감사청구제 도입, 학교별 정보 공개 의무화 추진 등이 고려될 수 있다.

셋째, 공동체의 자발적 헌신 창출을 위한 참여적 의사결정 구조를 확립해야 한다. 이를 위해 학교운영위원회의 기능을 강화해야 할 필요가 있다. 학교운영공동체 역량 강화를 위한 학교운영위원회의 심의 및 의결 기능을 확대하고, 학교운영위원회의 건전 운영을 위한 학교장의 역할 개선, 학교운영위원회의 의사결정 건전성을 위한 학교장의 역할 강화, 학교장의 학교운영위원회 위원장 선출 가능성 개방, 학교 사정에 따라 위원 구성에 융통성을 부여하기 위한 위원구성 비율 학교 자체 조정 등의 개선을 검토해 볼 필요가 있다.

넷째, 단위학교의 전문적 공동체 형성을 위한 구조적 조건 개선을 위해 적정 학교규모의 유지하고, 학교조직의 단순화를 추구하기 위해 교수-학습조직(교과부, 학년부) 위주의 학교조직 개선, 학교내 각종 위원회 및 협의회의 정리, 학교내 각종 규정 정비 등을 검토해 보아야 한다.



그리고 교사들에 대한 교수활동 기획·분석시간의 풍부한 제공, 교원의 각종 행정 사무를 행정실로 이관, 교사의 사무처리 시간 경감을 위한 학교로의 각종 공문 제한 등을 검토해 보아야 한다. 또한 템플레이를 통한 학생 학습에 대한 관심과 지원을 집중하기 위한 교내 학습자도움센터 운영도 검토할 만하다.

다섯째, 새로운 실험과 시도가 가능한 자율 시범운영학교 도입 및 학교혁신 네트워크 운영이 필요하다. 이를 위해 시범적인 혁신학교 선정·운영이 요구되며, 교장공모제, 교사공모제 등을 시범 운영할 수도 있다. 학교에서 새로운 실험과 시도를 가능하게 하기 위해 지원체제도 확립해야 하며, 학교혁신 네트워크 구축을 위한 센터도 필요하다.

2. 교육행정체제 혁신 방향

첫째, 지역교육청의 학교지원능력을 강화해야 한다. 학교교육활동 지원 위주로의 교육청 기능을 전환하고 그 권한을 확대해야 한다. 그리고 학교에 대한 전문적 교육지원과 컨설팅기관으로 주기능을 전환하고 각급 학교 교원에 대한 전문적 장학지원 및 지도기관으로 혁신되어야 한다. 그리고 유·초·중등 각급 학교에 대한 장학지도 및 집행성격의 사무는 시·도교육청에서 지역교육청으로 모두 이관하고 특히 고교 사무를 지역교육청으로 이관해 집행사무의 통합이 필요하다. 특히 지역교육청의 권한 강화를 위해 교육과정 및 학사운영권, 인사권, 재정권, 기타 운영권을 지역교육청으로 이관해야 한다.

그리고 지역교육청의 조직을 학무행정과 관리행정으로 구분해, 학무행정은 조직을 세분하여 개별 단위 학교지원과 서비스 제공 체제를 유지하고 인력과 조직의 적절성과 충분성 유지를 원칙으로 해야 한다. 관리행정은 통합해 공동지원체제를 유지하고 인력과 조직의 경제성 및 효율성 유지를 증시해야 한다.

각급학교에서 필요로 하는 수업 및 학생지도 활동과 기타 학교운영활동에 대한 지원과 컨설팅 기능 강화를 위해 지역교육청을 개편해야 할 필요도 있다. 지역교육청 내부 기구 설치 기준의 자율조정 범위도 확대해야 하며, 전임 장학요원 충원도 필요하다. 그리고 지역교육청 설치(통·폐합 및 증설·분리) 기준을 개발해 운영해야 하며, 동시에 과대 통합교육청의 분리 신설 기준도 마련되어야 한다.

둘째, 시·도교육청의 기능 및 조직 혁신이 필요하다. 지방교육발전 주체로서의 핵심기능 및 권한을 재설정해야 하며, 기획 및 정책 개발, 조정위주로의 기능을 전환해야 한다. 그리하여 그 핵심 기능을 유·초·중등교육에 대한 종합적 지방교육정책 개발·기획, 광역단위의 통일적 기준 설정과 지역

간 교육의 균형발전 조정, 교원의 질 제고를 위한 평가 및 연수, 지역교육청에 대한 주기적 모니터링 및 평가와 그 결과에 입각한 해당기관 지원, 해당 지방교육정보 네트워크 운영과 그 허브기지 기능 발휘 등으로 설정할 필요가 있다.

그리고 시·도교육청의 규제와 시책성 사업의 축소·폐지를 도모해야 하며, 지역교육청과 학교의 자율성을 저해하는 내규와 지침을 정비해야 한다. 기구 및 인력 운영의 효율성 제고를 위해 기획관련 부서의 강화, 지역단위 인적자원개발(RHRD) 협력 조직, 시·도교육청 내부기구 설치기준 자율, 직속 기관의 혁신, 민간위탁 대상 기관과 사무 검토 권장, 지방공무원 인력 운영 개선 등이 필요하다.

셋째, 교육인적자원부의 역할 재정립이 필요하다. 교육부가 핵심적으로 행사해야 할 기능은 전국 수준의 통일적 기준설정과 지역간 교육균형 발전 조정, 공교육 혁신프로그램의 개발·보급(프로그램 별 한시조직 운영), 주기적 모니터링·평가와 평가 결과에 입각한 교육혁신 컨설팅, 교육혁신 관련 국내·외 각종 정보 및 통계 수집·공급, 전국 교육정보 및 연구개발 네트워크 운영과 연계체제 구성 등이다.

교육인적자원부의 각종 목적사업 축소 및 성격 전환도 요구된다. 각급 학교의 정규 교육과정 활동에 이미 포함되어 있거나 유사한 사업, 많은 사무와 공문을 유발하는 각종 목적 사업들을 정비해 적극 축소하는 정책 기초를 유지해야 한다. 그리고 국가 교육개혁 차원에서 반드시 필요한 목적 사업만 추진하고, 동 사업은 예산을 사업프로그램과 연계해 교육청이나 각급 학교의 자율선택에 따른 예산지원 방식으로 전환해야 한다.

교육인적자원부 소관의 각종 하위법령(지침, 명령, 예규, 훈령) 중 안내 성격의 예규를 제외한 규제 성격의 하위법령은 점진적으로 폐지 유도하고 그 결과를 적극 공고 및 연수해야 하며, 폐지되는 각종 지침, 명령, 예규, 훈령 등은 교육청 혹은 각급 학교에서 자율 사항으로 이관해야 한다.

그리고 교육부는 중앙수준의 학교평가기능을 강화해야 한다. 학교 및 지방교육행정기관을 주기적으로 모니터링하고 진단해 한국의 교육상황을 면밀히 분석할 수 있는 체제를 구비해야 하며, 진단 결과는 중앙정부의 교육지원의 지향점 설정의 지표와 현장의 문제점 개선자료로 활용하고, 아울러 각 기관에 대한 정보 제공 및 공개 자료로서 역할을 수행하는 것이 바람직하다. [27]



학교중심 학교운영체제 성공의 내적 조건

김성열 | 경남대학교 교수, kusykim@kyungnam.ac.kr

최근 들어 학교중심 학교운영체제의 구축에 관한 논의가 활발하게 일어나고 있다. 학교중심 학교운영체제는 논자에 따라 학교단위 책임경영제, 학교자율경영제, 학교자치제 등 다양한 용어로 표현되어 왔지만, 오랫동안 우리가 지향해야 할 단위학교 지배구조의 전형으로 인식되어 왔다. 현재 부분적으로 실현되고 있는 학교중심 학교운영체제는 어떤 특징을 보이는가?

학교중심 학교운영체제는 무엇보다도 교육행정기관이 가지고 있던 교육과정·인사·재정 등에 대한 권한을 단위학교로 이양하는 것을 특징으로 한다. 어떤 영역에서 어느 정도 권한을 이동시켜야 하느냐에 대해서는 논의가 분분하기는 하지만, 이 점에서 학교중심 학교운영체제는 일차적으로는 교육행정기관과 단위학교와의 관계를 규정하는 방식이라고 할 수 있다.

학교중심 학교운영체제는 학교장, 교사, 학부모 또는 학생 등 단위학교 구성주체들이 다양한 방식으로 결정권한을 나눠가지는 것을 또 하나의 특징으로 한다. 이렇게 학교중심 학교운영체제는 이차적으로 단위학교 내에서의 권한 배분구조를 규정하는 방식이기도 하다. 물론, 누가 또는 어떤 기구가 보다 많은 결정권한을 행사해야 하느냐에 대해서도 여전히 합의가 이루어지고 있지 않다.

또한, 학교중심 학교운영체제는 단위학교가 스스로 행사한 자율적 권한에 걸맞은 책무이행체제를 갖추는 것을 중요한 특징으로 한다. 그렇지만, 책무의 내용이 무엇이 되어야 하느냐 그리고 책무이행 정도를 어떻게 드러내야 하느냐에 대해서도 다양한 주장이 제기되고 있는 게 현실이다.

학교중심 학교운영체제가 성공하기 위해서는 무엇보다도 단위학교가 교육행정기관의 규제와 통제로부터 벗어나서 자율적 결정영역을 가질 수 있어야 하고, 다음으로 단위학교가 자율적인 결정 영역을 제대로 향유할 수 있는 내부 체제와 역량을 갖추어야 한다. 이 짧은 글은 이러한 문제의식에서 학교중심 학교운영체제의 성공을 위한 기반을 구축하는 방안을 주로 단위학교 내부 체제에 초점을 맞추어 학교중심 학교운영체제의 주체, 단위학교 수준의 의사결정체제, 책무이행방식을 중심으로 탐색하려고 한다. 교육행정기관이 가지고 있던 권한이 개별학교로 이동했다고 할지라도 단위학교가 그것을 향유할 수 있는 여건을 제대로 갖추고 있지 못하다면 학교중심 학교운영체제는 성공할 수 없다는 점에서 단위학교 내부체제에 대한 논의는 그만큼 의의가 있다.

학교중심 학교운영체제의 주체는 학교장임을 분명히 해야 한다

학교중심 학교운영체제는 일차적으로 상급 행정기관의 권한을 단위학교로 이양하거나 위임한다는 것이지만, 위임 또는 이양받는 주체가 누구인지는 다르게 정할 수 있다. 그렇기 때문에, 이양하거



학교운영체제는
무엇보다도 교육행정
기관의 권한을 단위
학교로 이양하는 것
을 특징으로 한다

나 위임할 때 이양받거나 위임받는 주체가 교장인지, 교사집단인지, 학교내 기구인지, 학교운영위원회인지를 분명히 해야 한다. 그리고, 어느 사람이나 집단에게 이양했을 때 그 감독권을 상급행정기관이 행사함으로써 외부 통제기제를 만들 것인지, 아니면 학교 내에 둬으로써 학교 내에서 견제와 균형을 이루도록 할 것인지를 결정해야 한다. 현재 학교장, 교사, 학부모 집단은 학교중심 학교운영체제의 주체와 견제 주체에 대하여 각기 다른 생각을 가지고 있다.

학교중심 학교운영체제는 단위학교 운영의 주체를 누구로 설정하느냐에 따라 그 유형을 구분할 수 있다. 학교장을 학교운영의 주체로 설정하는 학교중심 학교운영체제는 학교장 중심의 학교운영체제라고 할 수 있다. 교사들을 학교운영의 주체로 설정하고 그들에게 학교운영에 관한 결정권을 부여하는 학교중심 학교운영체제는 교사중심의 학교운영체제이다. 학부모와 지역사회인사가 의사결정의 권한을 가지는 학교중심 학교운영체제는 학부모 중심의 학교운영체제라고 할 수 있다. 학교장, 교사, 학부모, 지역사회인사 등 학교구성주체 모두를 학교의 운영주체로 설정하는 학교중심 학교운영체제는 공동체 중심의 학교운영체제라고 할 수 있다.

현행 우리의 교육제도에서는 학교장이 교무를 통할하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다(초·중등교육법 제 20조 제1항). 그러나 학교장이 혼자서 학교운영에 관한 의사결정을 하고, 학교운영을 마음대로 할 수 있는 것은 아니다. 단위학교에는 학교운영에 관한 주요한 사항을 심의하는 기구로 학교운영위원회가 설치되어 있고, 학교운영의 주요한 사항은 불가항력의 사유가 없는 한 반드시 학교운영위원회의 심의를 거치도록 되어 있기 때문이다. 그리고 교육법령체계에서는 학교장이 학교운영위원회의 심의결과를 최대한 존중하도록 규정하고 있다. 바로 이 점에서 우리나라의 현행 학교중심 학교운영체제는 '학교장 중심'의 학교운영체제와 '공동체 중심'의 학교운영체제가 결합된 것이라고 할 수 있다. 그렇다고 해서 학교운영위원들이 학교운영의 성공과 실패에 대하여 실질적이거나 법률적 책임을 지는 것은 아니다. 학교운영위원들은 도덕적 책임을 질 뿐이다. 학교운영의 잘잘못에 대한 책임은 학교장이 법률적으로 실질적으로 책임을 진다.

이제 학교중심 학교운영체제의 주체는 학교장으로 분명하게 설정해야 할 것이다. 이것은 '학교장 중심'의 학교운영체제와 '공동체 중심'의 학교운영체제가 결합된 절충형의 학교운영체제에서 법률적 책임의 주체인 학교장의 위상을 분명하게 하는 것이다. 학교장의 위상을 분명하게 하는 방안으로 고려해볼 수 있는 것이 학교장을 학교운영위원회 위원장으로 하는 것이다. 학교장은 학교운영위원회 위원장으로서 자신이 속한 학교에 적합한 경영방안들을 현재보다는 더 적극적으로 수렴해내고 이끌어낼 수 있다.



학교장을 학교중심 학교운영체제의 주체로 설정한다고 해서 현재보다 학교장에게 권한을 집중하는 것으로 받아들일 필요는 없다. 학교에게 주어지는 권한은 그것의 성격에 따라서 다양한 기구들을 통하여 분권화되거나 단위학교 구성주체들과 공유되어야 하고 실제로 공유되고 있기 때문이다. 학교장은 그러한 기구들에서 의사를 수렴하거나 함께 심의하여 결정을 이끌어내고 그러한 결정에 의거하여 집행해 나가면 된다. 이것은 학교장의 권한 행사가 다양한 위원회 등의 시스템을 통하여 이루어지는 것을 뜻하며, 학교장의 권한 행사를 정당화하며 결과적으로 강화하는 것이라고 할 수 있다. 일선의 교사들이나 학부모들은 학교장이 개인적 차원에서 자의적인 권한행사를 비난하고 비판하지만 학교장의 책임에 상응하는 정당한 권한 행사를 거부하지는 않는다.

학교운영위원회 체제를 공고화하는 방향으로 의사결정체계가 재구성되어야 한다

학교중심 학교운영체제가 성공하기 위해서는 단위학교에 부여된 권한을 적절하게 행사할 내부 의사결정기구 또는 수렴체제가 제대로 형성되어야 한다. 학교중심 학교운영체제를 위한 의사결정기구들은 민주적 의사결정의 원리를 기본전제로 하고, 의사결정의 분업화·고유한 의사결정영역의 확립·분권적인 책임의 원칙을 실현할 수 있도록 구상되어야 한다는 것이다.

민주적 의사결정의 원리는 '누가 교육에 대한 의사결정의 과정에 참여해야 하는가'라는 문제를 해결할 수 있는 근거가 된다. 이 원리에 의하면, 특정의 조치로 인하여 영향을 받을 모든 사람들이 특정의 조치를 결정하는 데 참여해야 한다. 학교장이나 교사 또는 학부모 어느 한쪽이 일방적으로 교육에 대한 의사결정권을 독점해서는 안되며, 그들 각각이 단위학교 운영주체로서 교육에 대하여 가지고 있는 지위와 역할에 비추어 의사결정권을 적절하게 나누어 가져야 한다는 것이다.

그런데, 민주적 의사결정의 원리를 기본전제로 하여 학교단위 의사결정기구를 구상한다고 하더라도 모든 학교구성원들이 의사결정의 모든 영역에 동일한 방식으로 참여할 수는 없다. 여기에서 참여의 범위와 참여방식의 문제가 생겨난다. 이 문제를 해결하는 데 유용한 개념이 '의사결정의 분업화'와 '수용권(zone of acceptance : 受容圈)' 그리고 '분권적 책임'이다. 의사결정의 분업화는 의사결정을 민주적 의사결정과 전문적 의사결정으로 나누는 것을 말한다. 의사결정 분업화의 아이디어는 결정해야 할 내용의 성질에 따라서 참여의 영역이나 방식이 달라질 수 있음을 시사한다. 수용권은 무관심권(無關心圈)이라고도 한다. 이것은 특정한 집단의 고유한 의사결정영역을 가리키는 말이다. 즉, 교장이나 교감 등 학교행정자가 주로 결정해야 할 사항, 교사가 주로 결정해야 할 사항, 학부모가 결정해야 할 사항, 학생들이 결정해야 할 사항이 있다는 것이다. 어떤 사항이 누구의 결정영역에 속하느냐 하는 것은 쉽게 합의하기 어려울지 모른다. 이 아이디어는 학교단위의 각종 의사결정기구나 협의기구에 참여하는 구성원들이 누가 되어야 하는가를 시사해 주고 있다. 분권적 책임의식은 학교의 구성원들이 권한과 책임의 범위 내에서 학교 의사결정에 참여해야 함을 말해준다.

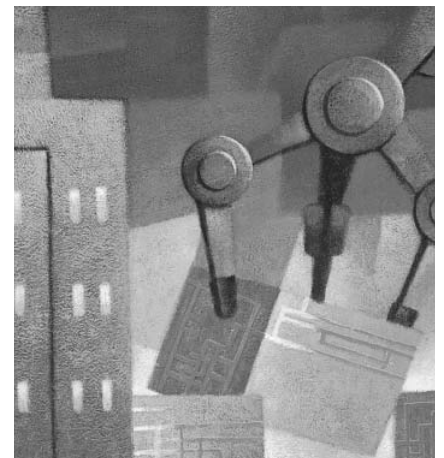
이러한 원리를 준거로 한다면, 교사회나 학부모회 등 새로운 의사결정기구들을 만들기도는 현재로서는 다소 불완전한 학교운영위원회 중심의 의사결정체제를 공고히 해야 함을 알 수 있다. 학교운영위원회에서 학교운영에 관한 주요한 사항의 대강을 심의·결정하도록 하고, 교직원회의와 학부모회의를 활성화하여 의사수렴과 의사결정에 있어서 협동적 분업체계를 만들어야 한다는 것이다. 학교운영위원회가 법률에 의하여 형식적으로 심의기구로 규정되고 있지만 그것의 실제적 위상은, 국·공립학교에 한정하여 볼 때, 의결의 효과를 지닌 심의기구이다. 학교운영위원회 관련 법률들의 기저에는 그러한 정신이 흐르고 있다. 이 정신을 존중하여 학교운영위원회가 학교운영의

대강(大綱)을 심의·결정하는 권한을 가지도록 해야 한다. 학교운영위원회가 현재와 같이 '심의'라는 단일의 기능을 계속해서 수행한다면, 학교운영위원회가 결정해야 하거나 심의하는 사항에 대한 조정은 필요하다. 예컨대, 2종 교과서의 선정과 같은 사항은 교사들의 결정의 몫으로 돌려야 할 것이다. 이와는 달리 학교운영위원회에서 다루는 사안의 성격에 따라 학교운영위원회의 기능을 자문, 심의, 의결 등으로 복합화하는 것도 검토할 필요가 있다. 그리고 학생들이 학교운영위원회에 의견을 낼 수 있는 기회를 부여하는 적절한 방안을 학교급별에 따라 강구해야 할 것이다.

둘째, 현재 교사들에게 학교운영에의 참여기회를 제공하고 있는 다양한 의사수렴기구들의 체계는 학교규모에 따라서 교직원회의나 교직원대의기구를 중심으로 재구성되어야 한다. 일부에서 논의하고 있는 교장과 교감을 배제한 교사회의를 법제화하는 것이 적절한 방안이라고 보기 어렵다. 교사회의를 구성하고 그것을 학교운영위원회의 전심의(前審議)기관으로 한다고 해서 학교운영위원회에 교사들의 의견반영에 있어서 대표성이 더 확보된다고 말하기 어렵다. 그렇다고 해서 예전과 같이 공지사향이나 전달하는 모임으로 교직원회의가 운영되는 것을 방지해서는 안 될 것이다. 교직원회의는 당연히 활성화되어야 한다. 교사들이 교직원회의를 통하여 학교운영 전반에 걸친 정보와 경험과 의견을 교환하면서 학교운영에 관한 의견들을 수렴해 낼 수 있기 때문이다. 그러나 학교의 규모가 크고 여러 가지 제약상 교직원무회의를 활성화하기가 어려운 경우에는 그것의 대의기구로서 기획위원회 또는 부장교사회의를 활성화해야 한다. 또한, 교육과정 위원회, 인사위원회, 예·결산자문위원회, 교과협의회 또는 동학년회의 등은 각각 의사결정의 분업화의 관점에서 운영해 나간다. 교사의 각종 위원회에의 참여는 전문지식과 이해관계의 정도에 비추어서 결정한다.

셋째, 학년별·학급별로 '학부모회'의 조직을 활성화해야 한다. 현재 학부모회의는 학교별로 학부모회의 규약에 의거하여 구성되어 운영되고 있다. 교사회의를 법제화하지는 것과 더불어 일부에서 주장하듯이 학부모회를 법제화하고 학교운영위원회의 전심의기관으로 만들 필요는 없다. 물론 학부모 학교운영위원들이 학부모들의 의견을 좀더 광범위하게 수렴하고 대변해야 하는 것은 당연하다. 그런데, 학부모회의의 법제화가 그것을 저절로 보장해주는 것은 아니다. 학부모회의의 법제화는 회의성립의 정족수 문제로 모든 학교에서 위법적인 상황을 발생하게 만들지도 모른다. 학부모회는 현행과 같이 규약에 의해서 운영하되, 다만 그것이 보다 활성화되도록 하는 방안을 강구해 나가야 할 것은 틀림없다. 그 방안으로 고려해 볼 수 있는 것이 전교 학부모회는 학급별 학부모회의 대표로 구성하여 학부모들의 중심의사결정기구로 하는 것이다. 그리고 다양

이제 학교중심 학교운영체제의 주체는 학교장으로 분명하게 설정해야 할 것이다





한 학부모 모임들도 학부모회를 중심으로 하여 정비한다. 학년별·학급별·전교 학부모회는 역할분담을 명확하게 하고 단지 학교운영과정에서 요구하는 것에 대하여 협조하고 지원하는 활동을 뛰어 넘어서 학교의 전반적 운영에 대한 학부모들의 의견을 수렴하는 기능을 수행해야 한다. 특히, 학급별 학부모회는 교사가 필요로 하는 학생에 대한 정보와 의견을 제시할 수 있는 기능도 수행해야 할 것이다. 사실 학부모회가 학교를 보다 즐겁고 재미있는 곳으로 만드는 데 궁극적으로 기여하지 못한다면 아무런 의미가 없다.

단위학교별로 자체평가체제를 확립하고 평가결과를 공개해야 한다

학교중심 학교운영체제는 단위학교에 자율적인 권한을 부여함과 동시에 단위학교의 책무성을 묻는 것을 내용으로 한다. 책무성의 내용은 학생들의 교육적 성취도이다. 교육적 성취도의 핵심은 지적 능력의 향상정도일 수밖에 없다. 단위학교는 학생들이 도달해야 할 목표를 구체적으로 명확하게 설정하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 국가수준 또는 시·도교육위원회별로 학년별 교육과정 개요를 학생들의 성취행동을 중심으로 제시할 필요가 있다.

그리고 실제로 거의 이루어지고 있지 않거나 형식적으로 이루어지는 단위학교의 책무성 이행여부의 평가가 실질적인 것이 되기 위해서 자체평가위원회를 구성·운영해야 한다. 자체평가위원회는 교원들로 구성하는 것이 적절하다. 자체평가위원회는 단위학교가 자율적 영역을 제대로 이행하고 있는지를 스스로 점검하고 교정하는 일을 주도하는 기구이다. 자체평가위원회는 매년마다 학생들의 교육적 성취를 확인해야 한다. 현재 초등학교에서 이루어지는 학생들의 교육적 성취도평가는 학생이나 학부모들에게 학생들의 지적 능력이 진정으로 어느 수준인지 제대로 알려준다고 보기 어렵다. 평가결과를 표기하는 방식으로 새로 당선된 서울시교육감이 주장한 방식을 심각하게 검토해 보아야 할 것이다. 현재와 같은 초등학교의 학생평가 방식은 학생과 교사, 학부모에게 학생의 교육적 성취도를 알려주는 데 충분하지가 않다. 그리고 자체평가위원회는 학교운영의 제 부문이 제대로 작동하고 있는지, 교직원들의 능력개발은 제대로 이루어지고 있는지 등을 점검하고 그 결과를 학교운영위원회에 보고하도록 한다. 뿐만 아니라, 그것을 학교홈페이지에 공개하는 것을 의무화해야 한다. 국가적 차원의 학교평가제도가 마련되어 있지 않은 상황에서 단위학교 스스로 책무이행 정도를 평가하기 위하여 반드시 필요한 제도이다.

어떤 제도이든지간에 그것이 성공하기 위해서는 제도 자체가 완벽하게 설계되어야 할 뿐만 아니라, 그것을 움직이는 사람들이 그 제도에 걸맞은 의식과 역량을 갖추어야 한다. 학교중심 학교운영체제도 마찬가지이다. 그렇기 때문에, 학교중심 학교운영체제가 하루아침에 쉽게 정착될 것이라고 조금하게 기대해서는 안 된다. 우선, 교육인적자원부는 학교중심 학교운영체제라는 새로운 제도를 우리 실정에 맞게 잘 만들어야 한다. 학교중심 학교운영체제는 진정으로 지역, 학교급별, 규모, 종별과 같은 개별학교의 특성을 학교운영과정에서 반영하는 제도임을 그것의 설계과정에서 유념해야 한다. 교육인적자원부를 비롯한 교육행정기관은 교육의 수혜자와 교육을 직접 담당하는 사람들이 교육과 학교운영에 관하여 가장 좋은 결정을 내릴 수 있는 위치에 있다는 믿음 위에서 단위학교 구성주체들이 학교중심 학교운영체제를 준비할 수 있도록 지원해 주어야 한다. 학교 구성주체들이 새로운 체제에 익숙해지는 것, 그리고 그것이 요구하는 역할수행능력을 갖추는 것은 시간을 요하는 과업이기 때문이다. [10]

지역교육청, 단위학교를 지원할 수 있어야

— 단위학교발전과 지역교육청의 역할

김남순 | 조선대학교 교수, nskim@chosun.ac.kr

단위학교는 무엇을 원하는가

지난 2004년 한국교육개발원의 지방교육행정혁신 연구특임팀에 의해 조사된 바에 따르면 일선 단위학교 교원들은 자신들에게 맡겨진 수업 이외의 업무가 “적정하다”거나 혹은 “적당”이라고 보는 비율은 전체 응답자(5,310명)의 19.5%에 불과하고, “많다”거나 혹은 “매우 많다”라고 보는 응답자들이 80.5%로 압도적으로 높은 비율을 보여주었다. 물론 어떤 직무를 수행하든 자신에게 주어진 업무가 부담이 되지 않는다고 느끼는 사람들은 그리 흔치 않을 것이라는 시각에서 본다면, 그나마도 20%에 가까운 교원들이 “적절하다”라는 응답을 한데에 대해서 긍정적인 평가를 할 수 있을지도 모른다.

그러나 이러한 수업 이외의 잡무부담들은 대부분 수업의 질적 수준에 영향을 미치게 되며 결국 학교교육의 부정적 영향요인으로 작용한다는 사실이다. 이러한 현상을 좀더 구체적으로 살펴보면 교원들에게 부과되는 과중한 수업 이외의 업무들의 상당부분은 교육행정기관들의 단위학교들에 대한 지나친 관여(65.5%), 불필요한 공문서(연간 1,000건 이상의 학교가 89.9%) 등이었으며 이를 해결하기 위해서는 단위학교의 자율권 확대를 포함한 학교분장업무의 적절한 배분(56.5%)과 특히 교육행정기관의 학교지원기능이 제대로 이루어져야 한다(시·도교육청이 46.5%, 지역교육청이 32.2%)는 요청이었다.

이러한 학교현장에서의 요구들과는 달리 교육행정기관들은 스스로의 평가에서 상당한 수준의 지원이 이루어지고 있다는 평가를 하고 있다. 특히 시·도교육청 직원들은 76.8%가, 지역교육청 직원들은 68.2%가 충분히 혹은 보통 이상으로 지원하고 있다고 응답하고 있으며, 그 이상의 더 많은 지원을 위해서는 인력지원이 선행되어야 한다고 보고 있다.

또한 단위학교의 교육효과를 높이기 위해서 행정기관들은 어떤 지원을 해야 하는가에 대해서 지역교육청은 장학·연수지원(38.0%), 인력지원(28.6%), 그리고 시설·환경개선(21.3%) 순으로 그리고 시·도교육청은 장학·연수와 인력지원이 각각 35.6%와 35.8%이었으며, 시설과 환경개선에는 15.3%로 나타나 있으나, 단위학교들의 요구들로는 가장 우선되어야 할 내용이 자율권 확대(33.4%), 교원충원(19.4%), 학교 시설·환경개선(14.3%), 교수-학습 방법과 기술지원(11.4%), 각종 자료요청과 지시공문의 축소(10.5%) 등이었다. 교육행정기관의 역할과 기능에서 상호 상당한 이해의 차이를





볼 수 있으며 이는 결국 교육활동에 대한 목적과 목표의 불일치를 의미하는 것이며, 혼란한 학교교육 문제의 시발점을 만들어내는 원인이 되고 있다. 이러한 시각에서 본 논의는 지역교육청과 학교단위간의 관계를 중심으로 문제점과 대안을 모색하고자 한다.

광역 교육자치제에서 지역교육청의 역할은 매우 한정적이다

지방화시대의 가장 큰 가치는 지역의 특수성을 바탕으로 지역주민들의 삶의 질적 수준을 향상시키는 일이며, 삶의 질을 향상시키는 지역단위의 핵심은 주민생활과 경제활동 그리고 공공행정이다. 때문에 지방화가 성공적이기 위해서는 지역주민들의 주거와 전반적인 생활 수준이 향상되어야 하고 생산과 유통 및 소비가 원활하여 경제수준이 높아져야 하며, 공공질서와 안전이 더욱 편리해야 한다. 대체로 이러한 적절한 단위를 현행제도에서는 시·군·구 단위로 보고 있으며 이를 기초자치단체라고 한다. 기초자치단체의 특수성은 비교적 동질적인 전통과 관습을 공유하고 있으며 지리적 산업적으로 공동체의식이 잘 형성되어있기 때문이다.

지방화시대의 논의에서 지방교육자치의 문제는 매우 중요한 핵심적 과제의 하나였다. 그 이유는 삶의 질적 수준은 물론 정치와 경제, 사회·문화발전의 원동력을 만드는 것이 곧 교육이기 때문이다. 특히 교육이란 현재나 개개인의 문제뿐 아니라, 미래와 사회 혹은 인류 공공의 성격을 더욱 중요시한다. 그리고 교육의 자주성과 전문성, 민주성 그리고 정치적 중립성은 물론 교육행정과 권한의 분권화와 지역주민들의 교육정책에 대한 참여는 교육의 질적 수준을 가능하는 중요한 요인이 된다.

이러한 입장에서 볼 때 학교교육의 효과는 가능하면 작은 단위의 지방교육자치제도를 통해서 계획되고 시행될 때 더욱 수월하게 달성할 수 있을 것이다. 그러나 현행 지방교육자치제도의 형태는 광역자치단체의 형태를 취함으로써 궁극적으로 추구하는 위와 같은 목적들

을 달성하는데 매우 불리한 형태로 조직되어있다는 점을 간과할 수 없다. 현행 지방교육자치제도는 교육의 자율성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체에 교육·기술·체육 기타 학예에 관한 중요사항을 의결하는 특별시·광역시 및 도의 교육위원회를 그리고 집행기관으로서 교육감을 별도로 두는 광역자치·기관분리형 교육자치형태를 취하고 있다.

교육자치단체의 수장인 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 대표하며, 통할권과 집행권을 가진다. 그리고 교육행정 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군·구 단위의 자치구를 관할하는 하급교육행정기관을 두어 운영하도록 하고 있다(지방교육자치에 관한 법률 제 36조 1~3항). 교육위원회는 교육과 학예에 관한 주요사항(각종 조례, 예산안 및 결산 등)을 심의·의결하고, 행정 감시의 권한과 청원수리권한 등을 가지고 있다.

이러한 광역교육자치제도 아래에서 지역교육청의 역할은 매우 한정적임을 알 수 있다.

지역교육청의 교육장은 시·도의 학예에 관한 사무 중 공사립의 유치원·초등학교·중학교·공민학교·고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영, 관리에 관한 지도 감독과 기타 시·도의 조례로 정하는 사무를 교육감으로부터 위임받아 수행하도록 그 역할과 권한을 제한하고 있다.

교육장의 업무 중 중요한 내용들은 예산안의 편성 및 집행에 관한 사항과 관할 교육기관 소속 공무원의 인사관리에 관한 사항, 관할 학교의 학교운영위원회 운영의 지원에 관한 사항 등으로 되어 있으며, 대부분 자치적 기능이기보다는 상급 교육행정기관들로부터의 지시에 따른 기능을 담당하게 된다. 때문에 비교적 생활패턴과 문화적 정체성이 유사하고 공감대 형성이 수월한 주민들이 구성원이 되어 만들어지는 기초자치단체를 단위로 하는 교육자치가 이루어지지 않고 있으며 이로 인하여 파생되는 다양한 문제점들이 제기되고 있다.

지역교육청의 몇 가지 문제점

1. 감독기관으로서의 문제

현행 교육행정 체제에서 단위학교와 지역교육청은 수직적 관계를 유지하고 있다. 지역교육청은 장학활동과 행정지도라는 용어를 빌어서 교수-학습과 각종 행정감독의 기능은 물론 인사 및 각종 평가활동을 지시 및 감독적 차원에서 행사하고 있다.

2. 관리중심의 인력편포의 문제

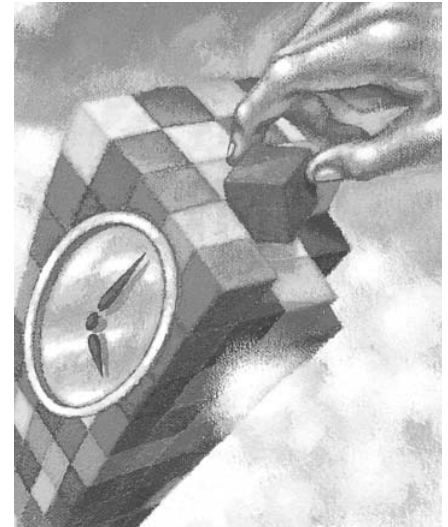
현재 지역교육청의 인적구성은 총정원제 아래에서 제한된 인력으로 장학·관리기능을 담당하고 있으나 장학중심이거니보다는 관리중심의 인력편포가 두드러지게 나타나고 있다. 결국 본래의 기능을 제대로 수행하는데 어려움이 있으며 이러한 어려움들은 단위학교들에게 도움이 되는 행정이기 보다는 오히려 새로운 부담을 만들어 주는 기관으로 비추어지는 경우(각종 자료개발과 장학활동들을 위한 일선학교 교원들의 동원과 그로 인한 수업결손)가 있다.

3. 교육청의 잡무부담문제

한국교육개발원의 지방교육행정혁신 연구특임팀에 의해 조사된 내용 중 “지역교육청이 축소해야 할 기능”을 설문한 결과 유·초·중학교의 장학지도, 교육평가 및 감사, 유·초·중학교 전반에 대한 운영지도, 교육비 특별회계 및 학교회계 등 지도감독이었다. 그러나 이들 기능들은 단위학교 교육의 질적 향상을 위해서라면 오히려 더 강조되거나 활성화되어야 할 지역교육청의 중요한 기능들이라는 사실을 감안한다면 매우 심각한 문제이다. 현장에서의 지적들은 구체적이고 전문성이 결여된 장학, 지나친 경쟁심리를 조장하고 형식적인 자료 등을 기준으로 이루어지는 학교평가, 획일적인 기준에 의해 이루어지는 운영지도와 감사제도, 그리고 그에 따른 잡무부담과 교수-학습활동에 대한 지장초래하기 때문인 것으로 나타나 있다.

4. 실질적인 권한의 부재

단위학교의 교육활동을 보다 효과적으로 수행하는데 필요한 지역교육청의 지원은 다양한 측면에서 요구된다. 지역의 특수성을 고려한 연구시범학교의 설정과 그 결과의 홍보 및 보상체계의 확립, 실질적으로 도움이 되는 효과적인 교육프로그램의 개발과 활용방안의 모색 등이 교육청을 중심으로 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 이에 필요한 연구시범학교의 지정권한, 교사승진점수 부여





의 권한, 독자적인 교육프로그램의 추진권한 등이 없기 때문에 학교교육 현장에서 제기되는 많은 문제해결에 한계를 가지며 교육의 질적 수준의 제고에 필요한 노력들이 수월하게 이루어지지 못하고 있다.

5. 총체적인 역할수행의 미흡

전반적으로 지역교육청의 문제는 심각한 수준이다. 바람직한 기능을 수행하기에는 전문화된 인력과 권한이 한계를 가지고 있으며, 지금과 같은 상태로 존속하기에는 교육청에 근무하는 구성원들은 물론 단위학교 교직원들로부터의 곱지 않는 시선들을 항상 받아야 하기 때문이다.

2004년 현재 교육행정체제를 살펴보면 16개 시·도 교육청에 각각 광역교육청과 180개의 지역교육청이 설치 운영중이며, 이들 지역교육청들이 관장하는 유치원과 초·중학교들은 평균 92개 학교수준으로 구성되어 있다. 지역교육청들 중에는 유치원 12개, 초등학교 11개, 중학교 5개, 모두 28개 기관으로 구성된 소규모 교육청(전남 구례교육청의 경우)이 있는가하면, 모두 유치원 154개, 초등학교 81개, 그리고 중학교가 42개로 무려 277기관으로 구성된 대규모 교육청(경기도 수원시)도 있다.

그러나 대부분의 지역교육청에 편재된 장학담당직원 수는 많아야 10여명으로 교과별 장학을 담당하기에는 한계를 가지고 있으며, 다양한 잡무들을 추진하는 데에도 일과시간으로는 부족한 형편이다. 이러한 근무환경은 결국 교육의 질적 수준을 향상시키는데 기여하는 교육행정기관으로써의 기능을 기대하기 어렵게 하고 있다. 지역교육청은 폐지하든가 아니면 제대로 된 기능을 수행하도록 대폭적인 개편을 하든가의 선택의 기로에 서있다고 볼 수 있다.

지역교육청, 단위학교를 지원할 수 있어야

1. 단위학교 지원기관으로 위상 재정립

단위학교 교직원들은 대부분 지역교육청은 단위학교의 교육력 강화를 위한 지원행정기관으로써의 역할을 담당해야한다고 주장하며, 당연

히 그렇게 되어야 한다.

구체적으로 지원기능이란 단위학교들의 자율성이 보장된 책임경영을 정착시키는데 필요한 기능들이어야 하기 때문에 최대한 지시와 감독을 축소해 나가는 일이다. 따라서 지역교육청은 지원·장학 활동을 포함하여 교수-학습과 관련된 필요한 새로운 정보를 제공하는 기관이어야 한다. 모든 단위학교들이 공통적으로 수행해야 할 교수-학습활동 이외의 업무들은 행정지원의 차원에서 가능한 한 지역교육청이 수행하도록 해야 한다. 지역교육청은 기초자치단체들과 지역의 다양한 기관들과의 협력을 구축하여 단위학교가 원활한 교수-학습활동을 수행하도록 하는데 필요한 업무협조의 창구역할을 대행해주어야 한다.

2. 지원기능은 장학중심의 기능이어야 한다

지역교육청은 단위학교의 교육력을 강화하도록 하는데 필요한 가능한 모든 업무들을 담당함으로써 학교교육들의 질적 향상에 최선을 다해야 한다. 그러한 다양한 업무들 중 대부분은 장학과 관련된 업무들이어야 한다.

단위학교가 교육과정을 운영하는데 필요한 최선의 환경과 조건이 만들어지도록 지원해주어야 한다. 지역의 특수성을 고려하여 지역 내의 교육적 필요와 수요를 산출하고 가장 적합한 교원을 투입하여 최상의 교육효과를 산출하도록 해야 한다. 새로운 교수-학습모형을 개발하고 교육효과를 증진하는데 필요한 적합한 평가모형을 개발해야 하며 이를 학교현장에 적용하면서 궁극적으로 만족할 만한 학교교육이 되도록 하는데 기여해야 한다.

3. 각종 자원의 효율화방안의 모색과 실천

단위학교 교육의 특성 중 하나는 자원의 무한한 필요와 교육결과에 대한 계량화의 어려움이다. 교육행정기관들이 지원해주어야 할 자

원들, 특히 인적·물적 자원의 필요성은 무한하기 때문에 이를 충족 해주는 데에는 어쩔 수없이 한계를 가질 수밖에 없다. 대부분 그러한 한계에 직면했을 때, 교육결과를 활용하거나 필요를 고려하게 되는데, 대부분의 교육행정기관들은 행정의 효율성을 고려하여 산술적 결과를 사용하게 된다. 지역교육청은 교육행정의 효율성이나 산술적 평가결과보다는 단위학교의 정서적 특수성과 질적 향상에 필요한 방법을 활용해야 한다. 단위학교들의 특수한 문화와 전통과 필요성을 감안하고 그리고 그에 적절한 교직원과 각종 교수-학습방법과 필요한 자료 등이 배부·활용되도록 함으로써 실질적인 교육효과를 증진시키는데 기여해야 한다.

4. 지역교육청의 전문화

앞서와 같은 문제점과 개선방안의 모든 내용들은 결국 지역교육청의 조직력 강화로 귀결 된다. 학교교육의 위기는 단위학교와 지원기관의 공동노력에 의해 만들어진 결과이며, 이를 해결하기 위해서는 이들 두 기관의 개혁적 노력이 필요하다. 중앙교육행정기관과 시·도교육청의 원거리 행정지원기능은 단위학교들의 속사정을 파악하기 어렵다는 점에서 획일적이고 형식적이었다는 비난을 면하기 어렵다. 이에 비하여 지역교육청은 가장 근접한 거리에서 소수의 단위학교들과 구체적이고 현실적인 문제들을 함께 해결하는데 비교적 적합한 기관임에 틀림없다. 결국 학교교육의 질적 향상을 위해서 지역교육청은 전문화된 인력이 대폭 확충되어 단위학교들이 필요로 하는 행정지원과 장학활동을 실질적으로 수행할 수 있어야 한다.

5. 지역교육청의 지방자치화

현행 지방교육자치제도의 구조에서 가장 큰 문제의 하나는 지역교육청의 자치화문제이다. 단위학교에서 이루어지는 자치기구로서의 학교운영위원회, 광역자치기구로서의 시·도교육위원회는 나름대로

의 기능과 역할을 수행하고 있으나 그 중간단위에 해당하는 지역교육청에서의 교육자치가 이루어지지 못함으로써 여러 가지 문제들을 파생시키고 있다. 최소한 지역교육청이 가져야 할 기본적인 권한들이 대부분 시·도교육청으로 되어 있으며 단위학교와 광역 교육위원회 간의 의사소통이 단절되어 있고, 단위학교들의 특수성을 고려한 교육과정의 운영과 인사교류 등의 문제에 지역의 특수성을 반영하기 어렵다. 지역교육청의 자치제도 도입을 위해서는 많은 추가경비가 소요되고, 기능과 역할의 재조정 등 선결되어야 할 중요한 문제들이 있지만 당면한 교육의 위기를 해결하는데 중요한 기구로서의 필요성 또한 크다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

단위학교의 수준에서 지역교육청은 가장 근접한 거리에서 필요한 많은 지원을 해주어야 할 기관이며, 이에 필요한 전문화된 인력의 확충과 지방자치화는 매우 난해한 문제임에 틀림없다. 이를 해결하기 위해서 우선 지역교육청의 편성과 운영에서의 혁신적인 개선이 필요하다.

이를테면 과감한 대·소규모 지역교육청 문제를 해결하기 위한 통·폐합이 단행되어야 한다. 기존의 상당수 교육청들은 지원기관들, 연구(수)원 등으로 재활용하거나 기능의 재분할(장학담당과 관리담당 등으로 구분)하는 방안이 선행적으로 모색되어야 한다. 지역교육청의 역할 또한 확대되어 고등학교를 포함하여 모든 학교들을 지역교육청에서 관장함으로써 인적·물적 자원의 활용, 교육과정운영과 인사교류의 합리화를 꾀하는 노력도 선행되어야 할 것이다. 그러나 더욱 중요한 문제는 교육의 특수성을 고려하여 중앙·지방정부로부터 교육을 위한 재정적 지원과 인력지원의 필요성을 인식하면서 이에 대한 적극적인 노력이 실행되는 일이다. [10]



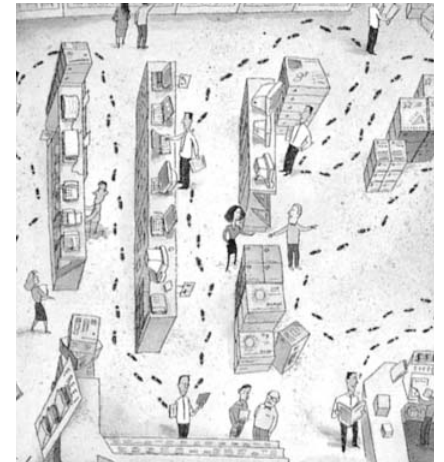
시·도교육청의 기능 및 조직 혁신 방향

임연기 | 공주대학교 교수, youn@kongju.ac.kr

이미 많은 사람들이 시·도교육청의 기능 및 조직 혁신방향이 포함된 지방교육행정체제의 개선방안을 제시하고 있다. 교육감의 선출방법 및 교육위원회의 위상 문제, 교육자치와 지방자치와의 연계, 기초단위 교육자치 실시 여부, 지역교육청의 통합 및 기능 확대, 고등학교 관장 업무의 지역교육청 이전, 학교지원 중심 체제로의 전환 등이 최근에 쟁점화되고 있다.

여러 선행 주장들을 검토해 보면 각각 공통점과 차이점이 있는데, 여기에 또 하나의 주장을 덧붙인다는 것은 흥미로운 일도 쉬운 일도 아니다. 제한된 지면 속에서 자초지종을 구체적으로 설명하는 데도 한계가 있다. 또한 특집으로 여러 필자가 분담을 해서 원고를 쓰게 되면 각자가 맡은 부분만 엄격하게 분리하여 다루기도 어려워 다소간의 중복이 불가피한데, 상호 일치하지 않거나 양립할 수 없는 주장을 하지 않을까 스스로 몸을 사리게 된다.

이와 같은 여러 제약 속에서 정리한 이 글은 필자가 한국교육개발원이 2003년부터 2004년까지 수행한 「지방교육행정체제 혁신 연구」에 대전·충남 교육행정체제 진단팀장으로 참여한 경험에 근거하고 있음을 밝혀둔다. 지방교육행정체제의 변화 요구가 무엇인가 짚어보고, 시·도교육청의 기능 및 조직 혁신을 위한 기본전제를 제시하고, 현행 시·도교육청의 기능과 조직상의 문제점을 진단하여 이를 바탕으로 혁신방향을 제안하였다.



아직도 지방교육행정체제의 단위학교 전환에 제약 있다

지방교육행정체제는 여러 요인들에 의해 또다시 혁신의 계기를 맞고 있다. 시·도교육청의 기능과 조직의 혁신 방향과 목표를 설정하기 위해서 지방교육행정체제의 변화에 대한 요구가 무엇인지 짚어볼 필요가 있다.

첫째, 주지하다시피 공교육이 위기에 처해 있다는 인식이 심각한 수준에 이르고 있고, 이러한 위기 의식을 바탕으로 교육행정체제의 부적합성, 비효율과 타율성에 대한 처절한 반성이 요구되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 사교육의 팽창과 일상화, 조기유학 증가, 학교와 학급 붕괴론 확산 등 공교육의 실패를 나타내는 증상들이 누그러들지 않고 있고, 학부모들은 학교에서 학부모들이 기대한 만큼 자녀들을 열성적으로 지도하지 않고, 학생 개개인의 다양한 교육욕구를 제대로 충족시켜주지 못하고 있다는 불만을 제기하고 있다. 이제 전통적인 관리, 통제 위주의 교육행정으로 학생과 학부모가 만족하는 양질의 교육을 담보하는 데 한계에 와 있다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 지방교육행정체제가 행정기관의 성격으로부터 탈피하여 단위학교의 교육활동에 대한 서비스센터로 전환되어야 한다는 공감대가 형성되고 있다.

둘째, 참여정부에서 지방분권을 중점 개혁 목표로 삼고 있다는 점을 지적할 수 있다. 지방자치제 실시 이후 그동안 중앙교육행정체제의 권한과 기능이 지방교육행정체제 또는 단위학교로 지속적으로 이관되어 왔다. 그러나 아직도 지방교육행정기관에서 교육과정, 재정, 인사, 조직관리 등 핵심적인 업무를 자율적으로 추진하는데 상당한 제약을 느끼고 있을 뿐만 아니라, 권한과 기능의 하부 위임이 더욱 확대되어야 할 필요가 있다는 요구가 강하게 제기되고 있다. 이와 함께 지역교육의 발전을 중앙이나 외부 체제에 의존해 온 경향이 있는데, 이제 지역교육의 혁신은 내발적 발전(endogenous development)을 토대로, 즉 지역 내부에서 형성되는 발전 잠재력을 바탕으로 추진되어야 한다는 주장이 설득력 있게 제기되고 있다. 지역 내 공공기관, 대학, 연구기관, 기업, 각종 단체들이 교육행정에 적극 참여하는 협치(governance)가 강조되고 있다.

셋째, 지방교육행정체제의 발전을 위해 지식경영의 마인드가 확산되어야 할 필요성이 제기되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 지식경영이란 개념은 본래 기업경영 활동에서 탄생하였다. 지식경영은 기업 내 개인지식을 공유, 축적, 활용하고, 개인의 지식을 조직의 지식으로 변환하여 구성원의 지식경쟁력을 극대화하고 지식활용을 통한 고객가치를 창출함으로써 조직의 경쟁력을 확보하고자 하는 지식중심 경영 패러다임을 말한다.

이 개념이 개인과 비영리 조직, 정부와 국가 차원으로 확장, 발전된 것이 지식경영 마인드이다. 지식경영 마인드는 새로운 지식의 창조, 지식의 공유와 보상, 지식의 실천에 초점을 둔다. 이제 지방교육행정 기관에 근무하는 개별 인력의 전문화가 가속화되고 있고 조직의 구조적, 문화적 복잡화가 지속화되고 있는 만큼 관료제적 조직운동을 혁파하고 구성원 한 사람, 한 사람이 창의력을 발휘하여 책임 있는 행정활동을 전개하고, 구성원들이 협력적으로 일할 수 있는 여건이 만들어져야 할 필요가 있다.

시·도교육청의 기능 및 조직 혁신의 기본전제

시·도교육청의 기능 및 조직의 혁신 방향은 다음과 같은 전제하에 서 논의될 수 있다.

첫째, 교육인적자원부의 초·중등교육에 관한 기능과 역할이 대폭 축소되는 것을 전제로 한다. 사실상 지방교육행정체제의 혁신을 작동시킬 수 있는 키는 교육인적자원부가 가지고 있다. 형식상으로는 지방교육자치를 실시하고 있으나 실질적으로 대부분의 행정 권한이 중앙에 집중되어 있는 상황에서 지방의 실정에 맞는 교육행정 구현 노력은 한계가 있다. 중앙의 과도한 권한 행사 그리고 세세한 지침의 하달, 피상적이고 실적 중심의 교육청평가는 지방의 활력과 역동성을 저해하고 있다. 시·도교육청의 기능 및 조직의 혁신 방향은 교육행정체제의 자율화 및 지방분권화가 가속화되어 교육부문에서 진정한 지방자치가 실현될 것이라는 전제하에 구상될 수 있다.

둘째, 교육행정체제는 단위학교 교육의 효과성을 극대화시키기 위한 수단적 성격을 가지고 있음을 전제한다. 행정우위, 행정편의적 행정태는 단위학교의 교육력을 약화시키는 중대한 원인이 된다. 교육행정체제는 단위학교의 교육성공을 극대화시키기 위해 단위학교를 지원하는 기능을 수행하는 데 중점을 두어야 한다. 교육행정의 발전은 그 자체로서보다는 단위학교의 교육력 강화와 연계될 때 그 의미를 갖게 된다.

셋째, 시·도교육청의 기능과 조직은 지방교육행정체제의 여러 요소들과의 관련 속에서 함께 검토되어야 한다. 지방교육행정체제 속에서 교육청의 기능과 조직을 별도로 생각할 수 없기 때문이다. 시·도교육청의 기능과 조직은 교육인적자원부, 지역교육청, 단위학교들 간의 종적 관계성, 일반행정, 공공기관, 사회단체들과의 횡적 관계성 차원에서 검토되어야 한다. 또한 지방교육자치제도와 관련하여 교육감의 선출방법, 교육위원회 성격, 기초단위 수준에서의 교육자치 실시 여부 등과 깊은 관련을 맺을 수밖에 없다. 아울러 현재 쟁점화되고 있는



참여정부에서 지방 분권을 중점 개혁 목표로 삼고 있다는 점을 지적할 수 있다

교장 승진제도, 교원 순환근무제 등과도 밀접한 관련을 맺고 있다.

넷째, 시·도교육청의 기능과 조직 혁신은 지역적 특수성을 고려하고 미래지향적 관점에서 시도되어야 함을 전제로 한다. 전국 각 시·도교육청은 유사하고 공통적인 문제가 있는 동시에 각 시·도별로 독자적이고 특수한 문제가 있을 수 있다. 지방교육행정체제 역시 하나의 최선의 모델을 획일적으로 좇아갈 것이 아니라 지역실정에 적합한 모델을 기반으로 발전해 나가야 할 것이다.

다섯째, 시·도교육청의 기능 및 조직 혁신은 단계적, 점진적으로 추진되어야 한다. 아무리 이상적인 아이디어라고 할지라도 새로운 변화를 도모할 때는 항상 시행착오와 이해당사자들의 저항이 있을 수 있으므로 이에 대한 예측과 대책을 강구하면서 추진해 나가야 할 것이다.

독자적 기능없어 독창성 기대 어렵다

현행 시·도교육청의 기능상의 문제점으로서 첫째, 기획 및 정책 개발·조정 기능이 미약하는 점을 지적할 수 있다. 교육청의 업무계획이라든가 주요 장학방침 등은 독창성이 결여된 채 거의 교육인적자원부의 지침에 의존하는 경향이 있다. 아울러 합리적인 기획 및 정책 개발, 공정한 자원 배분에 필요한 기초 자료의 수집과 이를 기초로 한 연구·개발 노력이 극히 미흡하다. 아울러 주요 정책, 사업에 대한 심의와 조정 기능도 취약하다. 교육국과 관리국, 초등과 중등, 지역교육청간 정책과 사업을 조정하는 데 어려움을 갖고 있다.

둘째, 시·도교육청과 지역교육청, 시·도교육청과 교육연구원 등 직속기관 간의 기능분화가 적절하지 못하다는 점을 지적할 수 있다. 지역교육청은 독자적인 기능이 거의 없는 실정이고, 직속기관은 시·도교육청을 보조하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 특히 각 기관이 중복적으로 자료 개발 업무를 수행함으로써 예산과 행정력을 낭비하고 있는데, 이는 기관 간의 대표적인 기능 중첩 사례로 지적할 수 있다.

셋째, 학교 지원 기능이 취약하다는 점을 지적할 수 있다. 교육청이 학교를 위해 지원하기 보다는 오히려 학교가 교육청 업무 수행을 도와주는 경향이 있다. 예를 들어 자료 개발, 시급한 업무 처리, 장학요원 지원 등에 있어서 행정기관의 업무 수행에 교사들이 보조자로서 계속적으로 동원되고 있으며 직·간접적으로 인위적 수업결손이 발생하고 있다. 동원된 교사들은 나름대로 보상을 받고 기여 동원에 임하는 편이지만 학교조직 전반에 수업경시 행정우위 풍토를 존속, 확산시키는 좋지 않은 영향을 미치고 있다. 지원 기능 중에서도 특히 장학 기능은 담당인력이 부족하고 전문성도 약하며 학교현장으로부터 외면당하고 있음을 주목할 필요가 있다.

넷째, 평가와 감사 기능이 형식화되고 있다. 교육인적자원부가 주관하여 실시하고 있는 교육청평가는 시·도교육청이 자체평가를 실시하고, 지역교육청과 단위학교를 평가는 데 큰 영향을 미치고 있다. 평가가 문서중심, 실적중심 평가에 치중하고 있고, 본질과 핵심을 비껴가는 피상적인 평가에 그치고 있다. 내부 자체감사는 온정주의로 인해 제 기능을 발휘하지 못하고 공개된 사안에 대한 추후 확인에 그치고 있다.

이와 같은 문제점들을 해결하기 위하여 교육청 기능의 재조정, 기획, 정책 개발 및 조정 기능의 강화, 장학기능의 재정립 및 지원기능 강화, 평가와 감사 기능의 강화가 필요하다. 주요 혁신방향을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 시·도교육청과 지역교육청, 시·도교육청과 직속기관간 기능 조정을 시도해야 한다. 우선 시·도교육청은 기획 및 정책 개발, 지역교육청은 집행기관의 성격을 갖도록 기능을 분화하여야 한다. 이에 따라 고등학교 관련 업무, 기타 집행적 기능은 지역교육청으로 이관하도록 할 필요가 있다. 고등학교 관련 업무의 지역교육청 이관은 초·중학교와 고등학교와의 연계성을 강화하는 계기가 될 수 있을 것이다. 다음으로 직속기관인 교육연구원은 정책개발과 자원배분 관련 기초자료 수집을 포함한 연구·개발 기능을 수행하고, 연수원은 일상적 연수업무 수행에서 탈피하여 새로운 정책과 장학방향이 현장에 착근될 수 있도록 홍보, 파급시키는 노력에 치중함으로써 교육청의 기획 및 정책 개발 기능을 지원해야 할 필요가 있다.

둘째, 시·도교육청의 정책 및 분쟁 조정기능을 강화할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 시·도교육청에는 각 부서, 각 직속기관, 각 지역교육청에서 수행하는 업무, 사업들의 통합, 조정 기능을 수행할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 아울러 시·도교육청 관계관, 학부모 대표, 교원단체/교원노동조합 대표, 교원양성기관 관계자, 교육전문가, 지역산업체 관계자, 지자체 관계관 등이 참여하여 정책을 심의하고 각종 분쟁을 조정할 수 있는 장치를 마련해야 한다.

셋째, 평가와 감사 기능을 강화할 수 있는 조치를 강구해야 한다. 평가는 문서에 의한 실적평가를 탈피하여 성과에 초점을 두고 평가대상의 여건과 맥락을 고려하는 질적평가로 전환하고, 자체감사는 예방과 선도에 초점을 두어야 한다. 평가, 감사, 장학이 유기적인 관계 속에서 이루어지도록 하고, 평가와 감사 모두 민간 전문가를 대폭 참여시켜 온정주의에서 벗어날 수 있는 계기를 마련해야 할 필요가 있다.

넷째, 학교 시설과 급식 관리 등의 기능은 별도의 기관 차징 지역시설관리공단, 지역급식관리공단 등을 설립하여 수행하도록 할 필요가 있다. 특정 기능은 시·도교육청이든 지역교육청이든 행정기관으로부터 분리되어야 더욱 효율적으로 수행될 것이다. 아울러 민간 부문에 이양 또는 외부위탁을 통해서 효율적으로 수행할 수 있는 기능과 업무에 대한 검토도 지속적으로 이루어져야 한다.

시·도교육청의 조직 혁신 방향

현행 시·도교육청의 조직상에는 크게 두 가지 문제가 있다. 첫째, 종적으로 기능이 지나치게 중첩되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 계층이 많고 상하 관계에서 기능이 중첩됨으로 해서 우선 의사결정이 지연되어 적시에 업무를 추진하는 데 어려움을 겪고 있다. 또한 업무가 실무자 중심으로 추진되고 실무자에게 업무가 편중되는 경향이 있다. 이러한 조직환경 속에서 실무자들은 창의적 노력보다는 전임자 기안철을 중심으로 업무를 추진하는 경향이 있다.

둘째, 횡적으로는 경직적으로 구획이 나누어져 있다는 점을 지적할 수 있다. 교육국과 관리국, 초등과 중등 관련 부서가 지나치게 경직적으로 구분되어 있음으로 해서 부서 간 정보 공유가 쉽지 않으며, 통합적 노력이나 조정이 어렵고, 부서간의 경계에 기능 수행의 사각지대가 발생하여 새로운 업무 수행이 용이하지 않고, 각기 철저히 구분된 업무를 수행하다 보니 부서 간 업무 추진 경쟁이 거의 없다고 볼 수 없다.

시·도교육청 조직 구조와 운용상의 혁신을 도모하기 위해서 교육



교육인적자원부의 초·중등교육에 관한 기능과 역할이 대폭 축 소되는 것을 전제로 한 다

청의 기능 수행에 필요한 각종 정보를 신속하고 정확하게 수집하고 구성원들이 공유하며, 원활하게 활용하는 정보처리시스템을 갖춘 조직, 자체조정능력을 통하여 교육청이 추구하는 목표로부터의 이탈을 방지할 수 있는 역량 즉, 자기통제능력을 갖춘 조직, 환경변화에 개방적이고 유연하게 적응할 수 있는 학습능력을 갖춘 조직, 전체와 부분, 일반화와 전문화의 연계성과 여유성을 강조하는 통합적 시스템으로서의 조직 설계가 필요하다. 조직 설계와 운영 차원에서 주요 혁신 방향을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 팀제를 도입해야 한다. 전통적인 관료제적 운영방식을 혁파하기 위해 팀제를 도입할 필요가 있다. 팀제는 소수 정예적 과업단위로서, 플랫폼된 조직구조를 그 특징으로 한다. 팀제는 팀마다 수행해야 할 역할과 업무를 다소 중복적으로 설정할 수 있기 때문에 팀간의 협력과 경쟁을 촉발할 수 있다.

팀의 단위와 규모는 융통성 있게 편성하되 현재의 과나 담당관 수준이 적합하다고 판단된다. 팀 속의 팀 구성도 시도할 수 있다. 모든 조직을 일시에 팀제로 전환하기에는 무리가 따르므로 특정 업무수행을 위한 팀을 시범적으로 구성·운영하고 단계적으로 전 조직에 확산시킬 필요가 있다.

둘째, 지식자원관리 시스템을 구축해야 한다. 지식자원 시스템이란 교육청의 기능 수행에 필요한 각종 자료, 정보, 지식을 수집하고 축적, 활용할 수 있는 시스템을 말한다. 지금까지 지식자원관리 구성원 중심으로 개별적으로 이루어져 왔기 때문에 조직 또는 기관 차원에서의 지식자원의 축적이 용이하지 않다. 지식자원 관리 시스템 구축을 위해 교육청내부에서 범 부서간 정보공유 시스템을 마련하고, 교육청 외부와의 긴밀한 네트워크를 구축해야 한다. 정보유출과 잘못된 정보에 대한 책임소재를 명확하게 하고, 정보의 구축과 활용에 대한 비용부담의 원칙을 마련해야 한다.

셋째, 토론의 장을 구축해야 한다. 교육청 내부 인사는 물론이고 외부의 전문가 또는 이해당사자가 참여하는 정책토론이 활성화되어야 한다. 현안과 쟁점에 대한 지속적인 토론과 협의를 통해 업무의 조정과 연계가 활발히 이루어질 수 있다. 그리고 합리적이고 안정적인 의사결정을 가능하게 할 것이며, 행정의 투명성, 공개화 요구에 부응할 수 있다.

넷째, 전문성을 담보하는 인재충원시스템을 도입해야 한다. 행정직을 일회적 시험에 의한 선발에서 탈피하여 양성의 과정을 중시하는 선발체제로의 전환을 시도해야 한다. 단기적으로는 시험에 의한 선발과 병행하여 관련학과 우수 대학생, 대학원생 인턴제를 도입하고 장기적으로는 교육행정 사자자격제도의 도입을 검토해야 한다. 일부 전문직위는 개방형으로 임용하고 타 교육청, 일반행정과의 인사교류를 시범적으로 시도해야 한다. [10]

유·초·중등교육에서의 교육인적자원부의 역할 재정립

강정석 | 한국행정연구원 정책평가센터 소장, jskang@kipa.re.kr

정부가 제공하는 수많은 행정서비스 가운데서도 교육에 대한 국민적 관심은 다른 어떤 분야보다도 높게 나타나고 있다. 교육에 대한 높은 관심은 국민 모두가 직접적으로 교육서비스에 연계되고 일정한 이해관계를 가진다는 데에 기인하고 있다. 그러나 교육의 중요성에도 불구하고, 교육행정의 효과성에 대한 부정적인 비판들이 제기되어 왔다. 대표적으로, 현재의 학교시스템은 국가에서 결정한 교육내용과 교재를 가지고, 전국적으로 같은 시기에, 같은 내용을 누구에게나 전달하는 관료화된 하부행정기관에 불과하다는 비판이 제기되어 왔다. 이로 인해 관료적으로 관리되는 학교에서는 교육적인 창의성, 가치의 다양성, 구성원의 자발성, 학교생활의 즐거움 등이 창출되지 못하는 한계를 갖게 되는 것이다.

이러한 한계를 극복하기 위한 정책방향으로, 최근에는 정치·사회·행정적 변화의 하나로 참여와 분권 그리고 자율에 의한 교육행정의 필요성이 강조되고 있다. 즉, 일선학교를 비롯한 교육현장의 목소리, 그리고 교육에 관계된 수많은 사람들의 의견과 목소리가 정책에 반영되고, 교육의 최종 수요자들에게 도움이 되는 교육정책이 시행되기 위해 모든 사람이 참여하고 동시에 책임을 지는 단위학교자율경영체제가 필요하다는 데 많은 사람들이 공감하고 있는 것이다.

단위학교자율경영체제가 성공적으로 도입되기 위해서는 교육 분야의 전방위적인 측면에서 개선과 노력이 요구되어진다. 단위학교들이 스스로의 역량을 높일 수 있어야 함은 물론이고, 교육인적자원부, 시·도교육청, 지역교육청 등 교육행정기관들의 제도 및 역할 개선노력도 요구된다. 특히, 유·초·중등교육의 자율경영체제를 성공적으로 확립하고 공교육체제의 혁신을 통한 교육효과 극대화를 도모하기 위해서는 교육행정에 대한 최종적인 책임을 지는 교육인적자원부의 역할재정립에 대한 검토가 필요한 실정이다. 교육인적자원부의 역할재정립은 단순히 중앙정부의 기능을 지역교육행정기관에 위임 또는 이관하는 것뿐만 아니라 교육인적자원부의 기능으로 강화되어야 할 요소들을 파악하는 데도 관심을 기울여야 필요성이 제기된다.

교육행정의 새로운 패러다임 논의가 확산되고 있다

1. 교육의 재구조화 필요성

지방화·분권화시대를 맞이하여 교육부문에 있어서 새로운 교육패러다임에 대한 논의가 확산되고 교육의 재구조화를 위한 요구가 증대되고 있다. 이러한 교육의 재구조화 동향은 학교체제의 다양화와 선택권의 확대, 하부단위로 권한의 이양과 단위학교 자율성의 신장, 책무성을 제고하는 교유기관 평가체제의 구축, 학교를 지원하는 교육공동체의 형성, 새로운 학교문화의 창조 등을 포함한다.





2. 교육수요자 중심의 교육행정체제의 구축 필요성

교육수요자 중심의 교육행정은 교육에 대한 수요자의 모니터링 시스템의 구축과 교육행정의 책무성 확보를 강조하게 된다. 또한, 교육 개혁방안의 수립과 전파에 있어서 폭넓은 국민여론을 수렴하는 절차가 강조되고 있고, 학교운영에 대한 학부모를 비롯한 교육수요자의 직접적인 참여가 확대되고 있다.

3. 교육개혁을 통한 학교경영방식의 변화

최근 선진국들의 교육개혁에 관한 동향을 살펴보면 미국, 영국, 프랑스 등의 국가들은 무한경쟁시대에 적응하기 위해 다양한 교육개혁 전략들을 추진하고 있다. 이들 국가들은 장기적으로 국가경쟁력을 제고하고 교육의 질적 향상과 학생의 학업성취도를 향상시키기 위해 유·초·중등교육에 있어서 공교육의 구조적 혁신에 관심을 두고 있다. 대표적인 예로, 교육개혁의 차원에서 미국을 비롯한 서구 선진국들이 실시하고 있는 단위학교책임경영제도(SBM)은 교육의 질적 향상을 위해 각종 권한을 단위학교에 위임 또는 이관함으로써 단위학교가 확고한 교육철학의 정립 아래 인사·재정·교육과정 등의 운영에 있어서 자율권을 갖고 학교를 운영하며, 학교경영결과에 대한 책임도 단위학교가 지는 학교경영체제이다. 이러한 학교경영방식의 변화를 진행하는데 있어서는 교육인적자원부를 비롯한 시·도교육청, 지역교육청의 역할재정립이 요구되어진다.

교육인적자원부는 이렇게 일한다

1. 현행 교육인적자원부의 역할

교육인적자원부가 수행하고 있는 유·초·중등교육관련 역할들은 국가를 구성하는 국민전체의 교육수준제고를 통해 국가경쟁력의 확보를 도모할 수 있다는 점에서 그 중요성이 크다고 할 수 있다. 이와 관련한 교육인적자원부의 기능은 1) 교육과정, 2) 인사, 3) 재정영역으

로 구분할 수 있다. 현행 교육인적자원부의 조직체계하에서 이들 역할영역별로 구체적인 유·초·중등 교육행정기능을 분류하면 <표 1>에서 <표 3>에 제시된 바와 같다. 다음과 같다. 첫째, 교육과정에 관한 기능은 학교정책, 교육과정정책, 평가관리 및 지원, 지방교육행정지원기능 등을 포함한다. 둘째, 인사기능은 교원정책과 교원양성·연수기능을 포함한다. 셋째, 재정기능은 지방교육재정의 확보와 지원에 관한 기능을 포함한다.

1) 교육과정에 관한 기능

교육인적자원부는 유·초·중등교육의 교육과정전반에 대해 국가적 통일성 및 일관성 유지가 요구되는 학교정책 및 교육제도·과정·프로그램의 수립·개선, 교과서 편찬 및 발행, 학교 및 학생에 대한 평가계획의 수립 및 추진, 지방교육행정에 관한 정책수립 등의 역할을 담당하고 있다.

2) 인사에 관한 기능

교육인적자원부는 유·초·중등교육을 전담하는 교원인사관리의 국가적 통일성 및 일관성 유지를 위해 교원정책의 수립·운영, 교육양성 및 연수정책의 수립 및 운영기능을 담당하고 있다. 특히, 현행 법·제도하에서는 교원의 지위가 국가공무원이라는 점에서 개별 지역교육행정기관이 책임을 갖고 교원인사기능을 담당하는 데는 한계가 있다는 점에서 교육인적자원부의 주요기능으로 고려되고 있다. 또한, 전국적 규모를 갖춘 교원단체와의 협의·조정을 위한 교육인적자원부의 기능이 강조되고 있다.

3) 재정에 관한 기능

현행 교육행정체제 아래에서는 지방교육기관 및 일선교육기관의 재정운용의 자율성이 제대로 확보되지 못하고 있다. 완전한 교육자치

역할 영역	주요 기능	세부기능
교육 과정	학교 정책	<ul style="list-style-type: none"> - 초·중등학교 교육에 관한 정책의 수립 및 개선 - 교육과정운영 및 교수·학습방법 등에 대한 장학정책의 수립 - 초·중등학교 교육제도의 연구·발전 - 과학고등학교 외의 특수목적고등학교 제도개선 및 운영지원 - 초·중등학교 인성교육 및 생활지도에 관한 정책수립 - 초·중등학교 통일교육 및 통일대비 교육정책의 수립 - 학생의 건전문화 형성을 위한 관련 정책의 수립·조정 - 초·중등학교 학교체육에 관한 기본정책의 수립 - 사교육비 경감대책의 수립·조정 등에 관한 기능
	교육 과정 정책	<ul style="list-style-type: none"> - 유·초·중등교육과정에 관한 기본정책의 수립 - 교과용 도서개발기본계획의 수립 - 교육과정심의회 및 교과용 도서심의회 구성과 운영 - 교과용 도서의 편수·수정·보완 등 편찬에 관한 사항 - 교과용 도서의 집필지침 및 검·인정기준에 관한 사항 - 교육용 도서의 실험연구 및 현장검토 - 교육과정평가 기본계획의 수립
	평가 관리 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육행정기관의 평가 및 운영지원에 관한 기본계획의 수립 - 학업성취도평가 기본계획의 수립 - 학교평가 종합계획의 수립 및 추진 - 교과용 도서발행 심의회의 구성·운영 - 교과용 도서의 편찬·발행과 관련한 사항 등의 기능
	지방 교육 행정	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육자치제도에 관한 기본정책의 수립 - 학교운영위원회제도의 연구·개발 - 고교평준화 정책의 개선 - 특성화 학교·자율학교 및 외국인 학교 등의 제도개선 및 운영지원 - 지방교육행정기관의 조직·정원(교원 및 교육전문직 제외) 및 그 소속지방공무원의 인사·교육훈련제도에 관한 사항 - 의무교육에 관한 기본정책의 수립 - 고등학교 입학자격 및 졸업학력 검정고시제도에 관한 사항 - 교육소외계층에 대한 교육지원계획의 수립 - 초·중등사립학교정책 및 학교법인에 대한 제도개선 - 지방교육행정기관의 각종 위원회의 관리 등의 기능

◀표1> 교육인적자원부의 유·초·중등교육 교육과정에 관한 역할



가 이루어지지 못한 실정이라는 점에서 자치재정을 실현하는데는 한계가 있다. 또한, 교육서비스 및 교육행정에 있어서 일정한 국가적 수준을 유지하고 지역별·학교별 수준의 차별을 방지하기 위해서는 중앙정부수준에서 교육에 대한 적극적 투자와 지원이 필수적이라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 일선교육행정기관 및 교육기관에 대한 재정지원·관리기능은 교육인적자원부의 주요 기능으로 볼 수 있다.

2. 교육인적자원부의 역할재정립 방안

교육행정의 지방화·분권화와 함께 단위학교책임경영을 강화하기 위한 방향으로 교육인적자원부의 역할재정립을 방안



〈표2〉 교육인적자원부의 유·초·중등교육 인사에 관한 역할

역할 영역	주요 기능	세부기능
인사	교원정책	<ul style="list-style-type: none"> - 교원에 관한 종합정책의 수립 - 교육공무원의 임용 교원 및 교육전문직의 정원관리 - 교원인사제도 및 자격제도 - 교육공무원 명예퇴직제도 및 교장임기제의 운영사항결정
	교원양성·연수	<ul style="list-style-type: none"> - 교원단체 및 교원노동조합에 관한 기본정책의 수립 - 교원단체의 설립·해산 및 운영지원 - 단체교섭에 대한 총괄·조정 - 교육공무원의 보수에 대한 사항

을 마련하는 데는 1) 교육행정의 자율성, 2) 구성원의 참여를 강조하는 민주성, 3) 지역의 특수성을 반영하는 특성화 수준, 그리고 4) 개별 교육행정기능의 책임소재에 따른 책무성 등의 기준을 적용할 수 있다. 교육인적자원부의 역할재정립에 있어서 무엇보다도 전국적인 통일성과 일관성이 요구되는 정책수립 및 조정·총괄기능은 현행대로 교육인적자원부에서 그 기능을 유지해야 하는 것으로 판단된다. 또한, 해당 기능에 대한 책무성이 국가차원에서 고려되어야 한다면 그 또한 교육인적자원부의 기능으로 유지되는 것이 바람직할 것이다.

〈표3〉 교육인적자원부의 유·초·중등교육 재정에 관한 역할

역할 영역	주요 기능	세부기능
재정	지방 교육 재정	<ul style="list-style-type: none"> - 지방교육재정의 확보·배분 및 운영지도 - 시·도 교육비특별회계소관 공유재산관리 기본정책의 수립 - 시·도 교육비특별회계 예산·결산 및 회계제도에 관한 사항 - 학교회계제도에 관한 사항 - 고등학교 이하 각급학교의 입학금 및 수업료에 관한 사항 - 고등학교 이하 각급학교 학생의 교육비 부담에 관한 사항 - 지방교육재정의 분석·평가에 관한 사항 - 학교재해복구공제회의 운영지원 및 지도 등의 기능

그러나 지방화·분권화에 부합하고 단위 학교책임경영체제의 확립·유지에 필요한 교육행정의 자율성, 지역적·단위학교 특성상 고유한 특수성이 반영되어야 하는 기능은 교육인적자원부로부터 시·도교육청, 지역교육청, 단위학교 등에 위임 또는 이관되는 것이 바람직할 것이다.

다만, 교육인적자원부로부터 지역교육행정기관으로 특정 기능이 위임 또는 이관되는 경우에는 그 기능의 결과에 대한 책무성의 소재를 명확히 정의하는 것이 필요할 것이다. 앞에서 제시된 여러 기준들을 근거로 하여 교육인적자원부의 유·초·중등교육에 대한 역할재정립 방안을 검토한 결과, 지역교육행정기관으로 위임 또는 이관되는 것이 바람직한 것으로 나타난 교육인적자원부의 기능은 〈표 4〉에서 〈표 6〉에 제시된 바와 같다.

1) 교육과정에 관한 기능

교육인적자원부는 유·초·중등교육의 교육과정에 관한 기능들 중에서 국가적 통일성 및 일관성보다는 지역적 및 단위학교의 특수성이 강조되는 기능들에 대해서는 지역교육행정기관으로 기능을 재배치하는 것이 바람직할 것이다. 〈표 4〉에 제시된 바와 같이, 지역단위의 장학정책, 특수목적고등학교, 단위학교의 체육정책, 지방교육행

교육인적자원부의 역할에 대해서 부정적인 의견이 많은 것은 실제적인 의미보다는 인식과 감정의 문제일 수 있다

정단위에서의 각종 위원회제도 등 지역교육 행정기관의 자율성 유지가 바람직한 기능들을 예로 들 수 있다. 그러나 교과서 편찬 및 발행 등 일부 기능들은 지역적 특수성이 반영될 필요성은 있으나 기능의 주관은 현행과 같이 교육인적자원부가 수행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2) 인사에 관한 기능

교육인적자원부가 현재 담당하고 있는 유·초·중등교원의 인사관리기능은 이들의 지위가 국가공무원이라는 점에서 중앙정부의 통일성 있는 정책수립 및 운영이 요구되어진다. 그러나, 지역교육행정체제가 확립되고 교원 및 교육공무원의 지위가 지방직화 되는 경우에는 대부분의 인사관리기능

<표4> 교육인적자원부의 유·초·중등교육 교육과정에 관한 역할재정립

역할 영역	주요 기능	역할재정립이 요구되는 세부기능
교육 과정	학교정책	- 교육과정운영 및 교수·학습방법 등에 대한 장학정책의 수립 - 과학고등학교 외의 특수목적고등학교 제도개선 및 운영지원 - 초·중등학교 인성교육 및 생활지도에 관한 정책수립 - 학생의 건전문화 형성을 위한 관련 정책의 수립·조정 - 초·중등학교 학교체육에 관한 기본정책의 수립 등
	교원양성·연수	국가적 통일성·일관성 유지가 필요
	평가관리 및 지원	국가적 통일성·일관성 유지가 필요
지방 교육 행정		- 학교운영위원회제도의 연구개발 - 고교평준화 정책의 개선 - 특성화학교·자율학교·외국인학교 등의 제도개선 및 운영지원 - 지방교육행정기관의 조직·정원 및 그 소속지방공무원의 인사·교육 훈련제도에 관한 사항 - 초·중등사립학교정책 및 학교법인에 대한 제도개선 - 지방교육행정기관의 각종 위원회의 관리

이 지방교육행정기관으로 이관되는 것이 바람직할 것이다. 특히, 교장임용제청권의 경우 지역 및 단위학교의 특수성이 크게 강조되며, 교사·학부모·지역사회의 참여가 요구되며, 실질적인 책무성이 시·도교육청에 있는 것으로 판단되었다. 또한, 교원의 전보운영방침의 결정에 있어서 지역특수성이 강조되고 실질적인 책무성이 시·도교육청에 있는 것으로 판단되었다.

3) 재정에 관한 기능

교육인적부는 현재 지나치게 지방교육재정에 대한 관리·통제기능이 크다는 점에서 단위 학교중심의 자율경영체제를 제약하고 있다고 판단된다. 따라서, 우선적으로 지역교육행정기관 및 단위학교에서 자율적으로 운영될 수 있는 교육재정기능은 이들 기관에게 자율성과 함께 책무성을 부여하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.



〈표 5〉 교육인적자원부의 유·초·중등교육 인사에 관한 역할재정립

역할 영역	주요 기능	역할재정립이 요구되는 세부기능
인사	교원정책	<ul style="list-style-type: none"> - 교장임용제청권 - 교원의 전보운영방침의 결정. - 교원 및 교육공무원의 지위가 지방직화되는 경우, 교원정책 관련기능을 지역교육행정 이관
	교원양성·연수	<ul style="list-style-type: none"> - 지역단위에서 이루어지는 교원단체교섭

그러나 전국적인 차원에서 통일성과 일관성이 요구되는 지방교육재정의 확보·배분 및 운영지도, 시·도 교육비특별회계소관 공유재산관리 기본정책의 수립, 지방교육재정의 분석·평가에 관한 사항 등은 교육인적자원부가 유지하는 것이 바람직할 것이다. 특히, 교육인적자원부의 지방교육재정의 분석·평가에 관한 사항에 관계된 기능은 앞으로 더욱 강화되어야 할 것으로 판단된다.

교육인적자원부에 대한 부정적 견해에 대하여

오늘날 교육분야뿐만 아니라 행정전반에서 강조되고 있는 '분권과 자율'은 단순히 하나의 정부가 추구하는 가치가 아니라 어느 시대에도 통용될 수 있는 보편적 가치라고 볼 수 있다. 따라서, 분권과 자율을 추구하기 위한 수단으로서 교육행정기능의 재정립이 이루어져야 할 것이다. 현재 교육인적자원부가 수행하고 있는 대부분의 기능들은 단위학교 또는 일선교육

현장에 직접적으로 영향을 미치는 기능이라기보다는 교육제도의 전체적인 맥락을 결정하고 보다 바람직한 교육환경을 조성하는데 초점을 두고 있는 것으로 파악되고 있다.

그럼에도 불구하고, 교육인적자원부의 역할에 대해서 부정적인 의견이 많은 것은 실제적인 의미보다는 인식과 감정의 문제일 수 있다. 그 원인으로는 교육에 있어서 책무성 소재가 명확히 정의되지 못한 경우가 많은 점을 지적할 수 있다. 따라서, 국가차원에서 높은 교육수준을 제고하면서도 국민적 참여가 보장되는 민주성, 지역적·단위학교의 특수성 등을 반영하기 위한 교육행정기능의 재정립에 있어서 기능의 조정뿐만 아니라 이에 따른 책무성의 조정 및 명확화가 이루어져야 할 것이다. [1]



〈표 6〉 교육인적자원부의 유·초·중등교육 재정에 관한 역할재정립

역할 영역	주요 기능	역할재정립이 요구되는 세부기능
재정	지방 교육 재정	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도 교육비특별회계 예산·결산 및 회계제도에 관한 사항 - 학교회계제도에 관한 사항 - 고등학교 이하 각급학교의 입학금 및 수업료에 관한 사항 - 고등학교 이하 각급학교 학생의 교육비부담에 관한 사항

교육행정권, 알고 보면 대단히 중요한 권한

- 교육행정체제 혁신과 법적 쟁점

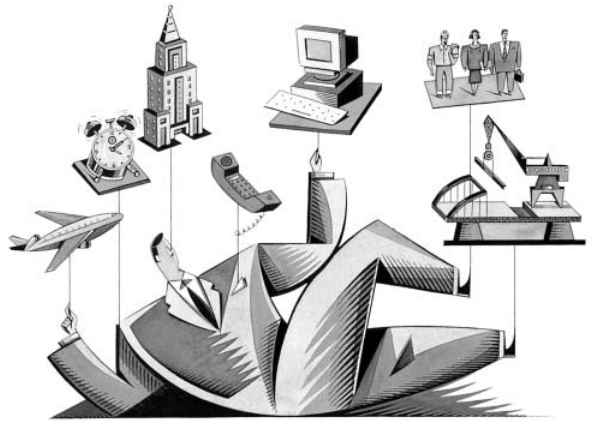
박재윤 | 한국교육개발원 선임연구원, jypark@kedi.re.kr

교육행정체제, 사실상 행정권으로 이루어져 있다

교육행정체제를 혁신하는데 여러 가지 법적 준비가 필요하다. 교육행정체제의 구조를 재편한다든가, 인사제도를 개선한다든가, 학사운영의 개선을 위해서 필요한 법제를 정비한다든가 하는 일들이다. 그러나 그 중에서도 가장 중요한 일은 교육의 행정권의 검토에 관한 것이다.

사실 교육행정체제는 행정권으로 이루어져 있다고 해도 과언이 아니다. 행정은 공공행정을 의미하며 공공행정은 사기업과는 달리 공권력을 핵심으로 하는 작용이며 강제력이 있다. 따라서 행정권을 어떻게 구조화하느냐 하는 것은 법에서 가장 중요한 영역 중의 하나이고, 이는 교육행정 분야에서도 다르지 않다.

교육행정권도 일반 행정과 마찬가지로 기획, 인사, 재정 등의 분야에서 나오는 행정권들로 이루어진다. 다른 분야와 다른 특수한 것으로서는 교육행정에서 학사와 학생 등에 관한 행정권이다. 학교를 설립하고, 경영하는 권한, 학생을 선발하고 수업을 실시하며 학생의 성취도를 평가하는 권한 등은 교육행정에서만 볼 수 있고, 다른 행정 분야에서는 보기 어렵기 때문에 이에 필요한 법리개발은 교육법학자들의 과제이다.



법의 영역

흔히 법이라고 하면 법률만을 의미하는 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 법 속에는 국회에서 제정하는 형식적 의미의 법률뿐만 아니라 행정관청에서 제정되는 각종 행정입법(부령 등)도 포함되고, 지방자치단체의 자치법규도 포함된다. 사립학교의 법인에서 제정하는 각종 내규들도 법의 개념에 포함되며, 법원이 내린 각종 판결들도 법의 영역에 속한다. 심지어는 학자들이 주장하는 법 이론 중 통설에 해당하는 이론들은 판결 등을 통해서 실제로 법의 연원이 되고 있으며, 사실상 법적 효력이 있는 것이다.

이렇게 법의 개념을 넓게 보면 지방교육행정 혁신을 위한 법적 정비라는 것은 대단히 넓은 뜻을 지닌다. 즉, 마땅히 입법해야 할 사항을 하지 않고 있는 국회의 입법부작위부터, 헌법에 위반하는 위헌 법률, 그리고 법률 아래에서 제정되는 행정입법이 법의 취지를 구현하지 못하거나 위배되는 경우 등을 모두 검토해야 한다. 나아가 법원의 판결 중에서 현실적, 이론적으로 타당치 못한 것들도 검토하여 그 개선을 위한 방안을 모색해보아야 한다. 한마디로 전면적이고 총체적인 법에 대한 재검토가 요구



되는 것이다.

교육행정혁신과 관련하여 나타나는 법적 쟁점들은 여러 유형이 있다. 첫째, 교육행정 혁신방안에 제시된 구체적인 방안들이 현행법과 어떻게 모순되느냐 하는 것이다. 다른 말로 하면, 방안들을 실현하기 위해서 요청되는 현행법제의 정비내용과 범위가 무엇이나 하는 것이다. 둘째, 제시된 방안들이 현행 제정법이나 관례법, 학설 등에 의해서 구축되어 있는 법이론 내지 법리들과 모순되는 것은 없느냐 하는 것이다. 법 이론은 국가의 기본법인 헌법의 이념을 비롯하여 체계적으로 구축되어 있는 법 이념의 구조를 나타낸다. 이러한 법 이념에 비추어 볼 때 모순되는 방안은 없는가 하는 문제이다.

가장 핵심적 법적과제는 교육행정권에 대한 분석이다

위에서 제시한 바와 같이 법적 검토의 범위는 대단히 넓다. 그러나 이러한 검토를 지방교육행정 혁신과 관련하여 모두 하는 것은 많은 시간이 요구되며 따라서 무리한 것이다. 지방교육행정 혁신과 관련한 법적 검토는 가장 핵심적인 것만 골라서 실시되어야 한다.

지방교육행정 혁신과 관련하여 가장 핵심적인 법적 검토과제는 바로 교육행정권에 대한 분석이라고 생각된다.

첫째, 현재 지방교육행정 혁신은 지방분권화의 추세와 관련성이 깊기 때문에 행정권에 대한 집중 분석이 요구된다. 단위학교 중심의 교육체제는 단위학교에 적절한 권한이 부여된 교육체제라는 뜻으로 해석할 수 있다.

둘째, 교육행정권에 대한 분석은 교육행정권이 수평적 차원에서 다른 부처나 기관이 갖는 권한의 경계를 밝혀줄 뿐만 아니라 수직적 관계에서 교육인적자원부, 교육청, 학교 등의 권한 경계를 이해하고 개선하는데 필수적이기 때문이다.

교육행정권에 속한 몇가지 중요한 권한들

교육행정권은 학사행정권, 기획조정 및 조직 관리권, 감독권, 인사 행정권, 재무행정권 등으로 분류할 수 있다. 대략적으로만 살펴 보아도 각종 현안과 관련하여 정밀 검토해 보아야 할 교육행정권의 목록은 30~50개에 이른다. 그 중에서 중요한 것만 간략하게 소개하면 다음과 같다.

먼저, 공립학교의 설립 및 폐지권이다. 학교설립 및 폐지권이라 함은, 이미 설립된 학교를 운영하는 운영권과는 달리 하나의 학교를 신설하거나 조직을 변경하거나 폐지를 하는 권한이다.

현재 초·중등교육법 제3조에 따라 초·중등교육법에 의한 학교 중 국립학교는 국가가, 공립학교는 지방자치단체가, 사립학교는 학교법인 또는 사인이 설립권을 가진다. 여기서 지방자치단체는 교육감을 의미한다. 그런데 최근에 특별법에 따라 교육감이 아닌 지방자치단체가 직접 공립학교를 설립할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 물론 인가권은 교육감이 보유한다.

고등교육법 제3조는 고등교육법에 의한 학교 중 국립학교는 국가가, 공립학교는 지방자치단체(시·도)가, 사립학교는 학교법인이 설립권을 가진다고 규정하고 있다. 여기서 공립고등교육기관은 시립과 도립이 가능하다. 초·중등교육법에 의한 사립학교는 학교법인과 사인이 설립권을 가지나(초·중·고 제외), 고등교육법에 의한 학교는 법인만이 설립권을 가진다.

설립권과 관련하여 생각해 볼 것 중 하나는, 자치구 수준에서 공립 학교를 설립 경영하는 경우 현행법으로는 이를 수용하기가 어렵기 때문에 법제정비가 검토되어야 한다는 점이다. 현재 교육자치는 광역자치인데, 일반자치는 시·군 자치구까지로 자치가 되어 있어서, 학교를 설립 경영하는 권한의 일부가 시·군 자치구에 부여되는 경우, 시·도교육감과 이들의 관계에 대한 법적 정리가 요청된다. 단순히 설립 인가에만 국한되는 일이 아니라, 학교설립 계획, 학교용지 확보 문제, 광역 교육행정계획의 수립 등에서 여러 가지 혼선이 우려되기

때문이다. 시·군 자치구에서 고등교육에 해당되는 교육기관을 설립하고자 하는 경우에도 현행법으로는 수용이 어렵다. 앞으로 대학과 전문대학 외에 다양한 고등교육기관이 출현될 가능성이 있기 때문에 이 문제도 법적 검토가 요망된다.

고등학교의 학과설치인가권도 검토되어야 할 사안이다. 학과설치인가권이라 함은 고등학교에 학과를 설치하는 것을 인가할 수 있는 권한으로서, 현행법에 그 권한의 주체를 명시하고 있지 않아서 혼란을 초래하고 있다. 즉, 초·중등교육법 제48조는 고등학교에 학과를 둘 수 있다라고만 규정하고 있어서 도대체 고등학교 자신이 학과를 임의로 설치할 수 있는 것인지 아니면 누가 그 설치를 인가해주는 것인지를 알 수 없게 되어 있다. 시행령 등을 종합적으로 검토해보면 비로소 학칙개정과 그 인가리는 방법을 통해서 교육감이 학과설치를 인가하고 있음을 알 수 있다. 이와는 달리 일본 학교교육법은, '고등학교는 관할청의 인가를 받아 학과를 설치할 수 있다' 라고 간명하게 명시함으로써 학과설치인가에 대한 명료한 규정을 두고 있다.

학과설치 인가는 대단히 중요한 권한이다. 어떤 고등학교(특히 사립고등학교)의 경우에는 학교의 생존과 관련된 문제이기 때문이다. 그러므로 우선 법률의 개정을 통해서 학과설치인가권을 누가 갖고 있는가를 명시해야 한다. 이것은 학과설치인가행정의 종합적인 평가와 지도·감독에도 필요한 규정이다.

현재 우리나라 학과설치인가권에 있어서 가장 큰 문제점은 학과를 신설하거나 변경할 때 기존의 학교종류, 유형에 속하지 않는 학과를 설치하는 경우에는 학교종류를 먼저 바꾸어야 한다는 것이다. 이것은 그 이유를 알기가 매우 어려운 이해하기 어려운 제도로서, 고등학교가 신속하고 융통성있게 학과를 설치하여 좋은 프로그램을 제공하는데 장애물이 되고 있다.

예컨대 이른바 인문고등학교(현재는 일반계 고등학교라는 애매한 명칭으로 불리고 있다)가 일부 지역사정에 부응하여 직업계의 1학년 정도의 학과를 설치하려고 한다고 치자. 현행 제도 속에서는 그 직업계 학과를 설치하는 동시에 이 학교는 학교종류를 일반계 고등학교로부터 종합고등학교가 되어 버린다. 우리나라 풍토에서 일반계 고등학교는 종합고등학교와 다른 특별한 지위를 보장받고 있기 때문에 직업계 학과를 설치하는 것은 어리석은 짓이 될 것이다.

그 학교가 어떤 학과를 운영하는냐 하는 것은 학교종류와 직접 관계가 없는 것이다. 예컨대 인문과, 예체능과, 직업과, 외국어계열 등을 모두 설치한 학교가 있다고 하자. 이 학교는 현행 제도 속에서는 무슨 학교라고 이름을 붙이기가 불가능하다. 왜냐하면, 현행 제도 속에서는 일반계, 실업계, 종합고, 특목고 등만 있지 이와 같은 종합적인 고등학교는 법 제도 자체가 알지 못하고 있기 때문이





다. 여기다가 전일제, 통신제, 정시제 등 다양한 과정의 설치는 우리나라에 실시되고 있지 못하다.

이와는 달리 일본의 경우는 학교자체를 유형화하는 제도가 없기 때문에(일본도 50년대 이전에는 학교를 유형화하는 제도를 갖고 있다가 폐망 후 새 교육법에서 이 제도가 없어져 버렸다), 우리나라와 같이 학과 설치하는데 번거로움이 없다. 다만 정책적인 관점에서 학과 설치를 조정하는 문제가 있을 뿐이다.

우리나라 학과설치 인가제도와 학교유형화 제도는 역사적으로 이해해야만 그 속성을 알 수가 있다. 즉 구 일본제도의 학교유형화제도가 50년이 되도록 거의 아무런 검토 없이 답습되어 내려오고 있는 것으로 생각된다. 역사적 이해의 필요가 절감되는 부분이다.

이렇게 볼 때 학과설치인가권도 법률에 명시적으로 규정하여 권한을 분명히 부여하되, 인가행정이나 인가권의 올바른 행사가 이루어지고 있는지를 점검해야 한다.

교육행정체제와 학교에 있어서 중요한 법적기구가 학교운영위원회이다. 학교운영위원회 권한의 성격도 행정권 검토에 속하는 것이다. 학교장의 권한과 학교운영위원회 권한의 관계는 무엇인가? 이 문제는 학교운영위원회의 법적 지위의 문제와도 관련된다. 도대체 학교운영위원회는 학교장 그리고 학교에 대해서 어떤 지위를 갖고 있는 것인가? 학교운영위원회가 가지고 있는 심의권이나 의결권은 본래 누구의 권한에 속하는 것이었는가? 대략 이 정도의 검토라도 해야 학교운영위원회의 법적 위상을 이해할 수 있다.

학교운영위원회의 법적 지위에 대해서는 여러 가지 설명이 있을 수 있으나, 필자가 생각하기에는 교장의 권한에 속하는 것을 일부 나누어 받은 기관이다. 현재 폐지가 검토되고 있지만 학교발전기금에 관한 학교운영위원회의 의결권이라고 하는 것을 검토해보자. 이 때 학교운영위원회의 의결권이라고 하는 것은 일정한 사항의 일정한 범위의 '결정권'으로 이해해야 한다. 나아가 이 결정이 실제 효력을 발휘하기 위해서는 학

교장이 이것을 받아들이고 시행에 옮겨야 한다. 학교장은 그 결정이 현저히 잘못된 경우 재의 요구를 하거나 거부할 수 있다. 이런 점들을 종합적으로 고찰하면 학교운영위원회는 학교장을 도와주거나 학교장이 결정해야 할 일부 사항에 대한 결정권을 받은 기관이다. 이는 학교운영위원회가 행정권의 주체가 되기는 어렵다는 것을 의미한다. 이 위원회는 심의도 하고 일부 사안에 대해서는 결정도 하지만, 자신이 최종적인 행정권을 행사하는 것은 아니고, 따라서 그 결정을 시행하여 발생하는 문제에 대한 법적 책임도 지지 않는다. 질 수가 없는 것이다. 최종적인 책임은 여전히 그 권한을 궁극적으로 보유하고 행사하는 학교장에게 있을 것이다. 이점은 학교운영위원회에 다양한 심의권, 결정권을 부여하는 경우에 고려되어야 할 사실이다.

학교운영위원회에 관련된 법령을 살펴보면 다양한 법령이 학교운영위원회에 심의·의결사항을 추가시키고 있음을 알 수가 있다. 이는 마치 사립학교법 상의 학교법인 정관 기재사항에 대해서 원래 사립학교법만 기재사항을 추가시키도록 한 것을 무시하고 여러 법령이 지속적으로 기재사항을 추가시키고 있는 상황과 비슷하다.

결과적으로 학교법인 정관은 그 기재사항이 어마어마하게 많아져서 그것을 인가해주는 감독청이나 정관을 유지·관리해야 할 학교법인측에 과도한 부담을 주고 한편으로는 정관행정에 큰 혼선이 일어난다. 학교운영위원회의 경우도 비슷한 상황이 초래될 가능성이 높다. 즉 여러 법령이 지속적으로 학교운영위원회의 심의·의결사항을 추가시킨다면 위원회가 업무 과다로 마비상태에 이를지도 모른다. 더욱이 이 위원회는 법적으로 볼 때 행정권의 주체나 책임이 귀속되는 기구가 아닌 점을 고려하면 학교운영위원회의 권한 문제는 깊이 검토되어야 한다.

학교와 교육행정기관에 대한 상급관청의 지도·감독권의 문제도 검토대상이 되어야 한다. 교육기본법 제17조는 국가 및 지방자치단체는 학교 및 사회교육시설을 지도·감독한다고 했고, 초·중등교육법

제6조는 국립학교는 교육인적자원부 장관의 지도·감독을 받으며, 공사립학교는 교육감의 지도·감독을 받는다고 규정했다.

여기서 지도·감독이라는 용어는 문제라고 본다. 첫째, 지도·감독의 관계를 부각시킴으로써, 지도 조연적 활동의 의미를 경감시키고 있다는 것이다. 둘째, 특히 감독관계로부터 여러 가지 상하관계의 권한이 파생된다는 것이다. 논자에 따라서는 지도·감독이라는 포괄적 용어는 삭제하고 열거방법을 통해서 명확하고도 한정적인 관계 설정이 필요하다고 한다.

규제 개혁이라고 하는 중요하고도 시급한 현안 정책도 기실은 이 지도·감독권과 관련이 깊다. 일반적인 규제권은 감독권으로부터 파생되는 것이다. 광범위한 규제권을 인정해 놓은 상태에서는 규제가 해소되기 어렵다. 행정입법(대통령령, 부령 등)을 통해서 규제가 실시되는 경우 대개는 감독권에 그 정당성을 두고 있는 경우가 많다. 일본의 경우 교육행정권한의 큰 그림은 지도·감독이 아니라 지도조연관계로 표현되고 있다. 더욱이 현행법상 행정기관 사이에서는 지도감독보다 더 엄격한 '지휘·감독' 관계가 법적인 구조이다.(지방교육자치에 관한 법률 제47조) 이런 부분은 심층적인 검토를 필요로 하는 것이다.

학생 평가권은 교육행정에 특유한 행정권한 중의 하나이다. 일반 내무행정이나 재무행정, 경찰행정 등에 있어서는 평가권은 찾아볼 수 없다. 학생 평가권이야말로 교육행정권의 성공을 좌우하는 행정권이다.

현재 학생 평가권은 법률상으로는 학교장이 갖는다(초·중등교육법 제25조). 그러나 세상에 널리 알려져 있듯이 학생 평가권은 대학입시제도에 구속되어 있다. 학교생활기록부 관리지침과 같은 교육부 훈령 등에 의해서 학생 평가권은 실제로 누가 갖고 있는가를 냉정하게 분석해야 한다. 평가의 요소, 평가의 방법, 평가결과의 처리, 대학입학 기본계획, 각 대학의 전형 지침 등 특히 고등학교 학생 평가권의 행사

에 치명적인 영향을 주고, 학교장의 학생 평가권을 형해화시키고 있는 변인들이 너무도 많다.

학교장임용권에 대해서 살펴보면 교육공무원법 제29조의 2에 따라 교육인적자원부장관의 제청으로 대통령이 임용권을 가지는 것으로 되어 있다. 이는 명백한 모순이다. 국립학교도 아니고 공립학교의 교장의 임용권자가 왜 대통령인가? 어떤 이유에서든 이러한 행정권한의 구조는 정당화되기 어렵다고 본다. 초·중등학교 교장의 임용권(그것이 형식적인 것이라고 하더라도)은 교육행정권의 구조에 있어서 심층 검토되어야 할 부분이다.

아울러 현재 추진되고 있는 교사평가제도의 구축과 관련해서도 교사평가권의 문제, 가령 교사평가권의 주체가 누구여야 하고, 그 이유가 무엇인가, 교사평가권의 적절한 행사 방법은 무엇인가 등에 대한 문제를 비롯하여 행정권한으로서 교사평가에 대한 검토가 깊어야 한다.

지금까지 살펴본 교육행정권들은 수많은 행정권한들 중의 극히 일부에 지나지 않는다. 그럼에도 불구하고 간략히 소개한 이 권한들의 실상만 보더라도 근본적이고도 심각한 문제들이 관련되어 있음을 알 수가 있다.

학교경영권, 학교운영권, 교육과정운영권, 교육행정정보시스템 운영권, 장학지도권, 학교 및 교육행정기관 평가권, 학교장 임용권, 교사 평가권 등 중요한 검토과제가 산적되어 있다.

교육행정혁신을 위해서는 지난 50여 년간 고착되어 온 교육행정권한의 구조를 근본적으로 재검토하지 않으면 안 될 것이다. 이 검토에서 우선 필요한 것은 법적인 분석이다.

그러나 법적인 분석만으로 나타나고 있는 여러 문제 상황을 해소하기는 어렵다. 권한별로 실상분석을 하지 않으면 안 될 것이다. 그리하여 좀더 합리적이고도 선진적인 교육행정권한의 구도를 구축해 나가야 할 것이다. [20]

학교 운영에 관한 권한을 하향 이동시키고자 할 때,
그러한 권한구조의 개편으로 인해 달성하고자 하는 목적의
설정도 중요하겠지만, 그에 못지 않게,
그 이양된 권한에 상응한 책임을 어떻게 부과할 것인가 하는
고민 또한 중요하다. 영국의 경우, 궁극적인 책임의 한도는
해임과 해산 또는 폐교이다.



World Education

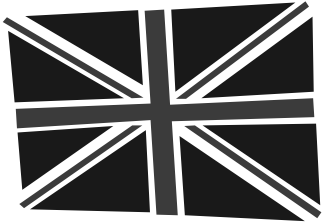




- 학교중심지원체계 구축을 위한 교육행정체제 혁신

영국은 지금 지방교육청의 권한을 학교단위로 이양하고 있다

최봉섭 | 런던 통신원, choi@rcu.com



학교 운영에 관한 권한을 하향 이동시키고자 할 때, 그러한 권한구조의 개편으로 인해 달성하고자 하는 목적의 설정도 중요하겠지만, 그에 못지 않게, 그 이양된 권한에 상응한 책임을 어떻게 부과할 것인가 하는 고민 또한 중요하다. 영국의 경우, 궁극적인 책임의 한도는 해임과 해산 또는 폐교이다. 현행 한국의 교원 인사제도상 이런 형태의 책임 추궁은 불가능하며, 또한 학교 경영이 부실하다고 폐교를 시킨다는 것도 어려운 형편이다.

영국 교육행정체제의 변화, 그 두 가지 길

영국정부가 지난 20년 가까이 줄기차게 추진해 오고 있는 교육 정책 중 하나가 바로 '지역단위 교육기관 운영체제'를 '학교단위 운영체제'로 개편하고자 하는 것이고, 이는 각 단위 학교에 보다 많은 자율권을 주어 학교운영의 효율성을 향상시키는데 목적을 두고 있다. 이러한 정책을 추진하기 위한 두 가지 큰 형태로서, 첫 번째는 지방교육청 권한을 학교로 이양하는 것, 두 번째는 중앙정부에서 학교의 행위를 규제하고 있는 여러 가지 틀을 완화시켜 보다 다양한 형태로 각각의 학교들이 운영의 효율성을 추구하도록 길을 터주고자 하는 것이다.

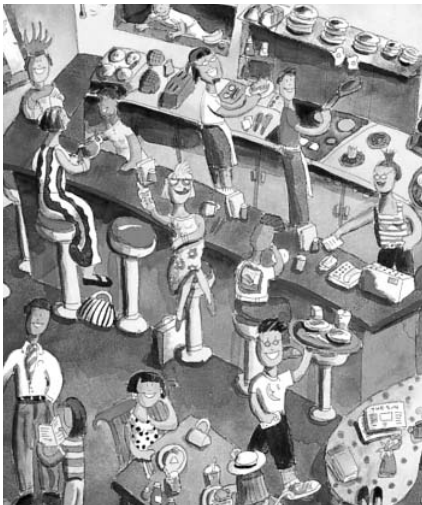
이 글에서는 지방 교육청과 학교의 관계 변화, 중앙정부에서 학교 운영의 규제를 완화시키는 형태, 두 가지를 서술하고, 덧붙여 지방교육청 자체의 변화를 서술하기로 한다. 지방교육청과 교육기관과의 관계는, 근대 영국교육제도의 근간이라고 불리는 '1944년 교육법'에서는 18세 이후 고등교육을 제외한 모든 교육 서비스의 제공은 지방정부에 맡겨져 있었다. 그리고 심지어 '국가교과과정'에서조차도 '1988년 교육개혁법'이 시행되기 이전까지는 중앙정부의 역할은 존재하지 않았다. 중앙정부는 단순히 교육재정만 조달할 뿐 학교운영에 관한 직접적인 통제의 권한은 지방정부에 주어져 있었다. 이러한 교육 행정구조에 의해 중앙정부의 교육정책은 지방정부에 의해 좌절되기도 했다.¹⁾

그러나, 1980~90년대 대처 보수당 정부는 이러한 교육행정체제로서는 교육개혁이 불가능하다고 판단해, 체계적이고 점진적으로 학교들을 지방정부로부터 격리시키기 시작했다. 우선 1944년 교육법령에 의해 지방교육청의 의무와 권한으로 명시되어 있지 않는 부문인—의무교육(16세까지 교육) 이후 부문인 폴리테크닉과 칼리지를 1988년, 1992년 2번에 걸쳐 교육법 개정을 통해 각 지방 교육청으로부터 격리시키고 대학처럼 독립 법인화시켰다.

이와 병행해 의무교육기관인 학교부문에서도 Grant maintained school이라는 틀을 만들어 개별학교들이 지방교육청으로부터 독립할 수 있는 길을 터두고, 학교들이 이 틀 안에 들어오도록 유도해 왔다. 이러한 보수당의 '지방교육청과 학교와의 분리' 정책은 1997년 노동당이 집권한 후에도 그대로 유지되고 있으며, 보다 다양한 형태의 시도가 이루어지고 있다.

중앙정부 단위에서 학교운영에 대한 규제를 완화시키는 양상은 1988년 보수당 정부가 만든 CTC(City Technology College)라는 학교를 그 시작으로 볼 수 있다. 이러한 학교들은 '정부부

1) 1967년 노동당 정부가 중등학교 평준화정책을 발표했지만, 지방의 명문학교로서 입학생을 선별하는 Grammar School은 아직까지 140여 개가 남아 있다. 물론 평준화 노선의 시각을 달리하는 보수당과 노동당이 1960~70년대 거의 4년 주기로 여당과 야당으로 바뀌면서 평준화정책이 번복된 탓도 있지만, 그 저변에 지방 정부의 독자적인 판단이 그나마 학교의 존속을 가능하게 했다.



자 설립, 민간단체 운영(사영공립)의 형태를 띠고 있으며 미국의 차터스쿨과 많은 공통점을 가지고 있다. 이들 학교는 지방교육청의 간섭에서 완전히 벗어나 운영되고 있으며 또한, 중앙정부가 공립학교에 강제하는 '국정교과과정'을 준수하지 않아도 된다. 이러한 15개교가 시범학교로 개교한 후 더 이상 증가하지 않았으며, 1990년대 말 노동당 정부가 들어서고는 Academy라는 형태로 전환·확대해 성장을 지속하게 된다.

또한, 한국에서 평가받고 있는 과학고등학교나 외국어고등학교처럼, 일반 학교를 '특성화 학교(Specialist Schools)'로 편제해 가고 있다. 이런 학교 수는 2004년 현재 전국 중등학교의 절반(2003년 9월 현재 1,444개교)에 이르고 있으며, 교육부는 궁극적으로 모든 일반 중등학교를 특성화학교로 전환시킨다는 구상을 가지고 있다. 이러한 학교들은 지방교육청을 경유하지 않는 특별예산이 지급되며, 입학생 모집에서도 정원10%에 한해서 학교의 선별권이 주어진다. 위와 같이 학교수준에서 변화가 일어나는 또 다른 한편에서, 중앙정부는 지방교육청 수준에서도 '경쟁자'를 만들어 내는 대담한 시도를 하고 있다. 이러한 사례들은 파산한 지방 교육청을 민간회사에 위탁해 운영하게 한다든가, '교육투자 우선지역' (Education Action Zone)같은 별도의 조직을 만들어 교육예산을 지원하고 지방정부와 경쟁적 관계에서 교육 서비스를 제공하도록 하고 있다.

권한 이양받은 학교운영위원회, 교장의 역할이 중요

지방교육청이 학교운영에 관여하던 권한의 대부분은 학교운영위원회(이하 '학운위')에 이양되었으므로 이 단락에서는 학운위가 가진 권한을 중심으로 서술한다. '1986년 교육법'은 학교가 자발적으로 학운위를 구성하도록 하지만 그 역할은 '심의'의 수준에 머물렀다. '1996년 교육법'에서 모든 학교는 법령으로 학운위를 구성하도록 명시하고 있고, 그 역할은 1998 교육법, 2002년 교육법, 2003년 시행령을 거치면서 현재와 같은 모습을 갖추게 된다.

학운위의 구성 인원수는 규모에 따라, 규모가 작은 초등학교의 경우는 최소 12명에서 재학생이 1,000여 명이 넘는 규모가 큰 중등학교의 경우는 20명 정도로 구성된다. 학운위 구성원 비율은 '공영 공립학교'의 경우 학부모 대표가 3분의 1, 지방교육청 파견이 5분의 1, 교사 대표가 3분의 1, 지역대표가 5분의 1로 되어 있다. '공영사립학교(한국의 사립학교에 해당, 영국 전체 공영학교 수의 약 30%)'는 설립단체의 이사회(주로 교회)에서 전체 학운위 구성원의 3분의 1을 파견



하는 대신, 지방 교육청이 파견하는 위원의 구성 비율을 10분의 1로 줄이고, 지역대표는 포함하지 않는다. 영국 전체 학교수의 약 7%에 해당하는 ‘사영사립학교’ (Independent school, 한국의 ‘자립형 사립학교’)나 ‘사영공립학교(CTC, Academy, Charter school)’의 학운위 구성비율은 일정한 형태로 규제를 하지 않는다.

학운위의 권한과 의무는 학교 운영 전반에 걸쳐 있으며 학생의 학업 성취 목표 설정, 학교 예산 집행의 심의 및 의결, 교직원의 임용과 해고, 교장의 업무 평가, 교사의 수업 참관, 학교 직원의 임금 수준, 국정교과과정 이외의 교과과정(성교육과 종교교육), 신입생 모집의 기준 설정 및 교칙, 잡부금 징수, 학교시설의 개방 등이다. 2004년 1월부터 발효되는 2003년 교육법에는 ‘학교 신분의 전환, 복수 학교(2~5개교)의 학운위의 공동연합체 구성, 학교의 합병, 학교 부동산의 처분’까지 포함하고 있다.

학교 재정 부문에서 특이한 사항은 현재 개별 학교가 은행계좌를 가지고 있다는 점이다. 1996년까지만 하더라도 학교는 은행계좌가 없었으며, 지방 교육청은 중앙 정부로 받는 예산을 지방 교육청이 거래하는 은행에 넣어두고, 이 은행이 발행하는 백지 당좌수표 다발을 학



Charles Dickens Primary school 학운위 회의 사진

교에 건네주었다. 따라서 학교가 하는 모든 지불은 지방교육청 명의의 당좌수표를 끊어주면서 결재를 해왔다. 결과적으로, 학교가 예산을 아껴서 예산을 남긴다든가, 이자수입이 생기더라도 이것은 지방 교육청의 수입으로 들어가며, 학교로서는 예산 지출을 절약하고자 하는 동기가 생기지 않는 예산 집행 구조였다.

현재는 학교가 은행계좌를 가지고 있고 책정된 예산은 이 계좌로 들어온다. 학교장과 서무과장은 거래 은행으로부터 학교 명의로 발행된 당좌수표에 사인하고 지불하며, 이 계좌에서 교사의 임금을 포함한 전반적인 학교운영비가 지출된다.

따라서 이자수입도 학교의 수입으로 책정되고 학교가 절약한 지출도 학교의 예산으로 비축된다. 학교는 은행과 직접 거래를 하게 됨으로써, 은행으로부터 용자를 얻을 수 있게 되고, 학교 자체에서 투자를 결정할 수 있게 된다. 학운위에게 위와 같이 주어진 권한은 많지만 대부분의 권한은 교장을 통하지 않고서는 집행이 되지 않는다. 학운위원이 학교 일과 시간에 학교에 들어가기 위해서는 교장의 사전 동의가 필요하며, 학운위가 개별적으로 교직원과 접촉해서도 안 된다. 이처럼 학교조직은 교장에 의해 외부 압력으로부터 보호되고, 또한 교장의 권한 역시 학교 경영자로서 보장받는다. 따라서 교장이 유능하고 학운위와 호흡이 맞을 경우 학교운영의 효율성은 비약적으로 늘어날 수 있지만, 교장이 적극적이지 않거나 학운위



와 반목이 생길 경우, 학운위의 권한만으로는 학교를 개선하는 것은 거의 불가능하다. 또한 학운위에 교장을 통제할 수 있는 업무평가권, 징계권, 해고권이 주어져 있지만, 궁극적인 수단인 해고권을 강제적으로 행사하기에는 절차상 한계가 많다. 학교 운영이 부실해 교장과 학운위가 궁극적으로 책임을 지는 형태는 학생이 다른 학교로 빠져나가고, 예산이 줄어들고, 그리고 학교가 폐교되는 형태이다.

정부 간섭받지 않는 '사영공립학교'란 존재

1988년 교육개혁법에서부터 '국정교과과정'의 도입이라든가 교육표준청(Ofsted, Office for standards in education)의 전국 통일 기준으로서의 학교 평가 등으로 학교에 대한 중앙 정부의 규제가 강화되었다는 주장에는 반론의 여지가 없다. 하지만 이 단락에서 주목하고자 하는 것은 이러한 규제 강화 흐름 속에서도 그 규모는 미미하지만 그 시도가 획기적인 부문, 사영공립학교의 존재이다. 사영공립학교의 유형은 '정부가 투자하고 설립해 민간단체가 운영하는 학교형태'로서 한국에서는 쉽게 찾아보기 어렵다. 이러한 시도는 1988년 교육개혁법을 만든 보수당 정부 하에서 CIC가 설립되고, 이후 1993년까지 약 5년간에 걸쳐 15개교가 개설되었다. 그 후 약 10년 동안 정체되어 있다가 2002년부터 노동당 정부가 Academy라는 형태로 재개를 시작해 2004년 현재 33개교가 신설되었다. 사영공립학교는 중등학교를 대상으로 삼고 있으며, 현재 약 50개교로서, 영국 전체 3,000여 개의 중등학교 숫자에 비하면 그 비중은 크지 않으나 이러한 학교에 대한 일반 학부모들의 호응도는 아주 높아 현재 진행 중인 교육행정 개편의 논의에 미치는 여파는 적지 않다.²⁾ 이러한 학교의 가장 두드러진 특징은 국정교과과정을 따르지 않아도 된다는 것과 지방 교육청의 간섭을 일절 받지 않는다는 것이다. 예산은 학교신설에 관한 특별회계에서는 별도로 지원되지만 학교운영을 위한 일반회계는 일반 공립 공영 학교와 같은 예산 분배 공식의 적용을 받는다.

학교로서 국가교육과정의 규제에서 벗어날 수 있다는 것은, 학교 교과과정 편성, 시간표 편성, 교직원의 운용(사영공립학교의 교직원은 교육공무원의 신분 아님) 등이 학교에 주어 짐으로서 학교의 운영에 대한 유연성은 지극히 높아지게 된다. 극단적으로 표현하면 정부가 지역사회에 학교를 지어주고, 일반 공영 학교와 같은 재정지원을 하지만 그 운영에 대해서는



Peter Crook, 런던 Peckham Academy 교장

2) 2004년 8월 현재, 특성화학교로 신분 전환 신청 중인 학교 수는 500여 개로서, 이것이 승인되면 전체 중등학교의 3분의 2가 특성화학교가 된다. 이러한 특성화학교는 보다 많은 자율성이 주어져야 된다는 주장이 제기되고 있으며, TES 8월 6일자 보도에서는, 정부도 이러한 주장에 부응할 것을 긍정적으로 검토하는 것으로 알려져 있다.

또한 Colne community school 학교장인 Creissen씨는 "우리 학교를 운영해 주는 학운위가 있는데, 왜 교육감이 필요하며, 그리고 내가 왜 교육감 월급에 내 돈을 보태줘야 되는지 그 이유를 모르겠다"라고 주장한다. 이러한 분위기는 학교 전반에 퍼져 있으며, 교육부가 이러한 분위기를 이용할 경우, 지방교육청의 축소는 더욱 진행될 것으로 추정된다.



아무런 간섭을 하지 아니하며 오로지 학부모의 학교 선택에 의해서만 규제를 받는 형태이다. 현재 이러한 학교에 대한 호응도가 높아 중앙 정부는 아카데미의 신설을 지속적으로 추진할 방침이다. 이러한 학교의 신설에는 약 4~6백억 원(2~3천만 파운드)의 예산이 투자되며 입학생의 선별이 일반 공립학교에 비해 많이 허용된다.

일반 공영 학교의 입장에서 보면, 학교 간에 균등하게 배분되어야 될 교육부 예산이 특정 학교에 집중적으로 투자되고 있기에 자신들 몫의 예산이 줄어들게 되고, 또한 자기들에게 균등하게 배분되어야 될 우수한 학생들조차도 사영학교가 선발해가는 형태가 됨으로 전혀 달갑지 않다. 따라서 이러한 정부의 정책은 담보상태에 빠진 공교육을 정상화시키기보다는 학교간의 격차를 크게 하여, 황폐화시킨다는 비판을 받고 있다.

지방 교육청 재산 책임제

한국적 상황에서는 가정하기 어려운 현상이지만 현재 영국에서는 지방 정부 및 지방 교육청은 재산 책임제로 되어 있어 지방 정부가 파산을 맞는 경우가 있다. 이러한 공공기관이 파산을 하면 정부 의회 기능은 정지가 되며, 행정부의 최고 집행부는 해산되고, 이 행정부는 민간회사가 위탁영업을 하게 된다. 영국의 지방 교육청은, 한국과는 달리, 지방정부의 한 부서로서, 일반 행정과 교육행정이 일원화되어 있다. 중앙정부로부터 지방교육청에 지급되는 예산은 균일하며, 각 지방 교육청은 교육 재정법상 규정된 공식에 의거해 관내 교육기관에 예산을 분배해야 한다. 이러한 시스템에 지역 정치가의 개입이라든가 행정부 직원의 관료주의적 태만과 보신 또는 아집 등으로 인해 예산이 원활하게 집행이 되지 않고, 그 결과, 그 지역의 학력이 타 지역과 비교해 현저하게 낮아질 경우, 중앙정부가 개입해 지방 의회 기능을 정지시키고 민간회사를 투입한다. 2004년 현재, 영국 내 146개의 지방교육청 중에 의회기능이 정지된 곳은 16개 지역이며, 지방교육청을 위탁 운영하는 민간회사는 7개사이다. 이러한 민간회사는 중앙정부와 계약해, 관내 교육기관의 예산 집행권 및 인사권을 가지게 된다.

현재 런던 Southwark지구 교육청을 위탁 운영하는 CEA(Cambridge Education Associates)사는 전직 교육청장 및 교육행정직, 그리고 교육전문가들로 구성된 16명의 팀을 이 지방교육청에 파견했다. 이 팀이 경영권을 인수하고 나서 이 지방교육청의 최고 의사 결정자 12명은 해임되었다. 이 지역의 연간 교육예산은 3천억 원이며 이 회사가 받는 컨설팅 비용은 2억 원이다. 매



Simon Jenkin, CEA 파견, 런던 Southwark 교육청장 대행



년 평가에서 목표치를 달성하지 못할 경우, 이 회사는 벌금을 지불하며, 이 벌금은 컨설팅 비용 2억 원에서 삭감되어 나간다.

계약은 3년 단위이며, 지방교육청의 재정 상태가 균형이 잡히고 관내 학생들의 학력이 목표치에 도달하면 이들은 지방교육청의 운영권을 지방정부에 넘겨주고 철수하게 된다.

영국의 경우, 책임의 끝은 해임, 폐교

학교 운영에 관한 권한을 하향 이동시키고자 할 때, 그러한 권한구조의 개편으로 인해 달성하고자 하는 목적의 설정도 중요하겠지만, 그에 못지 않게, 그 이양된 권한에 상응한 책임을 어떻게 부과할 것인가 하는 고민 또한 중요하다. 영국의 경우, 궁극적인 책임의 한도는 해임과 해산 또는 폐교이다. 현행 한국의 교원 인사제도상 이런 형태의 책임 추궁은 불가능하며, 또한 학교 경영이 부실하다고 폐교를 시킨다는 것도 어려운 형편이다.

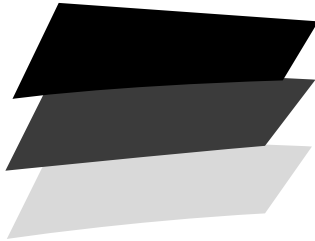
이러한 극단적인 형태의 책임 추궁이 불가능하다면, 그 이전 단계에서 권한 행사의 오용을 막을 수 있는 견제수단을 개발하는 것이 더 현실적이고 효과가 크다고 볼 수 있다. 영국의 정보 공개법(Freedom of Information Act 2003)은 이러한 취지로 제정되었으며, 2004년 1월부터 시행에 들어간다. 이에 따라 각 학교는 학교의 일반적인 교칙뿐만 아니라 학운위에 보고되는 보고서 및 속기사가 기록한 학운위 회의의 회의록은 학부모 및 일반인이 쉽게 열람할 수 있도록 학교의 현관 게시판에 게시되고 지난 기록은 도서관에 보관된다. 이러한 보고서에는 개별 학생이나 직원에 대한 내용은 삭제되지만 학교의 예산 집행 및 현안 문제 등 학교 운영에 관한 모든 논의 사항이 포함되어 있다. 이러한 정보의 공개 수단으로서 인터넷의 학교 홈페이지가 효과적으로 활용될 수 있다.

마지막으로, 학교 운영의 효율성을 높이기 위한 하나의 방편으로서 단위 학교 운영 체제를 구축해야 한다는 주장은 학계에서 끊임없이 제기되어 왔고, 영국의 사례에서 본다면, 학부모의 반응도 긍정적으로 나타나고 있고, 학력의 신장효과 또한 가시적으로 나타나고 있다. 하지만 보다 근본적인 질문인 '무엇을 위한 효율인가?' 에 대해서는 정부와 교육학계 사이에서 반드시 일치된 평가가 나오고 있는 것은 아니다. 효율성 평가의 척도 기준이 집권 정당의 교육 정책 선전 수단의 하나로서 설정될 경우, 효율성 향상 그 자체가 교육의 본래 목적에 위해를 가할 수도 있기 때문이다. [67]



독일의 학교 폭력 2 - 지난 호에서 이어 계속 -

김종기 | 베를린 통산원, ki1325@hanmail.net



15세의 어느 아이가 공격적이고 폭력적인 아이라면, 그 아이의 폭력적 성향은 훨씬 이전부터 잠재하고 있었거나 드러나 있었다고 할 수 있다. 따라서 폭력을 예방하는 데에는 무엇보다 조기 경보 체계가 중요하다. 즉 유치원이나 초등학교가 폭력예방 교육에서 가장 의미 있고 효과적인 곳이라고 할 수 있다.

공격적 행위와 폭력의 원인

다. 학교

지난 호에서 밝힌 것처럼 학생들이 공격적이고 폭력적으로 되는 데에서 많은 부분은 가정과 사회가 원인을 제공하고 있다고 할 수 있다. 가정에서 매를 맞는 아이들은 폭력을 문제 해결의 효과적인 수단으로 생각하기 쉽고, 가정에서 부모의 사랑과 관심을 받지 못하는 아이들은 자신의 우울감을 드러내기 위해 폭력적인 방식을 취하기 쉽다. 이러한 가정에는 교육의 부족, 미숙한 직업, 실업 등으로 경제적으로 어려운 가난한 부모들이 있을 가능성이 높다.

실업자 및 저소득층과 경제적 약지층을 위한 사회적 안전망이 취약한 사회일수록, 이 부모들이 받는 사회적 스트레스는 가중되고, 이런 부모들은 가정에서 아이들에게 폭력적인 부모가 되기가 상대적으로 쉽고, 또한 아이들의 교육에 신경 쓸 여유가 상대적으로 적다. 또한 공동체적 품성의 형성보다 경쟁을 부추기는 사회, 사회 속에서 개인들의 불안정한 삶, 물질주의적 가치관, 결과주의적 평가, 교육에서의 소외, 가치와 규범의 상실, 희망과 의미의 부재, 좌절과 실패에 대한 관용의 부족, 기술화, 지나친 기대, 삶의 전망 상실, 매체에 가득 찬 폭력 등 개인과 사회 간의 관계에서 복합적으로 얽혀 있는 다양한 사회적 문제는 청소년을 일상적으로 폭력에 노출시키고 있다. 다시 말해 건강하지 못한 사회는 건강하지 못한 가정을 양산하고, 또한 건강하지 못한 가정은 건강하지 못한 사회를 만들어낸다. 따라서 학교 폭력의 원인은 근본적으로 가정과 사회에서 파생되어 나온다고 할 수 있겠다.

한편 학교도 사회화 과정이 이루어지는 곳이며, 또한 학생들이 최소한 9년(하우프트슐레)에서 10년(레알슐레) 이상 머물러야 하는 곳이기 때문에, 학교 자체가 또한 학교 폭력의 원인을 제공하고 있다고 할 수 있다.

먼저 슈빈트의 연구(Schwind, H.D, 학교에서의 폭력, 1995)에 따르면 학생들의 공격적인 태도 형성에 영향을 미치는 것은 교사들의 업무 분량이 너무 많다는 것과 교사들의 연령층이 너무 높다는 것을 들 수 있다(도표 참조). 슈빈트에 따르면 설문 조사에 응한 교사들의 과반수가 학생들의 공격적 태도 때문에 업무 부담이 증가한다고 대답했다. 과거보다 공격적으로 변해가는 학생들로 인해 교사들은 더욱 부담을 느끼게 되고, 이것이 소위 번아웃증후군(Burnout-Syndrom)의 한 원인이 된다고 할 수 있겠다. 과중한 업무와 체력적 부담이 증가하면, 교사가



학생들을 더욱 긴밀히 돌 볼 여력이 적어지는 것은 당연하며, 학생들의 공격적 태도에 공격적으로 대응할 가능성이 많다 할 것이다.

그러나 업무 부담이 많다는 것과 교사가 연령층이 높다는 것이 교사들의 교육 및 훈육 능력의 감퇴로 이어지고, 이것이 학생들의 공격적 성향에 영향을 미친다는 것은 쉽게 일반화할 수 있다고 보아지는 않는다. 그렇지만 이런 상황으로 인해 교사들이 학생들 사이에서 일어나는 문제를 긴밀히 파악하지 못할 수 있고, 또 학생들 사이에서 일어나는 공격적 태도와 폭력의 문제에 적극적으로 대응할 수 있는 가능성이 적어지는 것으로 이어질 수 있다. 즉 교사가 학교에서 일어나는 폭력에 적절한 조치를 취하지 않고 따라서 학생들이 자신들의 행동을 정당화하고 효과적이라고 생각하면 학교 폭력은 더욱 빈번하게 발생할 수 있을 것이다.

그리고 다른 요인으로는 학생들의 학교 성적에 대한 부담이라고 할 수 있다. 대개의 청소년 범죄연구보고서가 밝히는 공통적인 내용은 폭력 학생 가운데에는 무엇보다 학교 성적이 나빠 유급을 당한 학생이 많다. 폭력 학생은 하우프트슐레의 남학생 집단과 학업장애가 있는 학생들이 다니는 특수학교의 학생들에서 자주 나타난다. 이것은 학교생활에 적응하지 못하는 것이 학생들의 폭력적 태도와 상관이 있다는 것을 보여준다. 상급 학년으로 진급하기 위해 필요한 성적을 받지 못하는 것, 유급 및 낙제, 전학 등은 자아 존중감의 침해로 이어지고 추후 직업을 가지는 데에서 기회의 감퇴로 이어진다. 이렇게 학교에서의 부적응학생은 경쟁 사회에서 특히 문제를 안고 있을 수밖에 없다. 따라서 학교 성적이 나쁜 학생은 손상 받은 자아 존중감을 보상받기 위해서 쉽게 공격적인 태도를 취하게 된다.

니더작센 범죄학 연구소장 크리스티안 파이퍼는 학교폭력이 발생하는 주된 원인을 현재의 경쟁적인 학교 체제에서 낙오한 학생들로부터

찾을 수 있다고 지적하고 있다. 이러한 학생들은 대개 하우프트슐레에서도 정규과정을 마치지 못하고 취업준비과정을 이수하고 있다. 그리고 파이퍼에 따르면 이러한 학생들은 보통의 학생들보다 더 빈번하게 가정 내에서 어린 시절부터 폭력의 희생자였으며 그들은 가족 관계에서 의지할 곳이 없는 학생들이 많다. 그는 이것이 문제를 더욱 심화시키는 요인으로 파악하고 있다. 나이가 파이퍼의 연구소는 취업준비과정의 학생들이 보통의 학생들보다 훨씬 많은 하루 평균 5시간에서 6시간 동안 TV를 시청하거나 컴퓨터게임을 하고 있다는 사실을 지적했다. 이 학생들은 자유시간에 적극적인 활동에 전혀 참가하지 않는 경우가 대부분이다. 이들 중 많은 학생들은 무력감이나 좌절감 속에서 다른 사람을 굴복시킬 수 있는 힘을 가지고자 하는 욕망을 키워간다는 것이다. 물론 독일 사회는 대학이 평준화되어 있어 한국과 같은 입시 교육이 존재하지는 않고, 또한 직업교육 제도도 비교적 잘 갖추어져 있어 어느 곳에서든지 학교 교육을 잘 이수한다면, 향후 사회로 진출해 직업 세계에서 큰 문제없이 생활할 수 있다고 할 수 있을 것이다.

그러나 5학년 과정부터 상급학교로 나누어져 김나지움, 레알슐레, 하우프트슐레로 확정되는 독일의 학제에서 성적이 좋지 않아 하우프트슐레로 가게 되는 학생, 그리고 나중에 하우프트슐레에서도 적응하지 못해, 직업학교로 가는 학생들이 학교생활에서 자신감과 자아 존중감을 갖는 것은 다른 학교로 진학하는 학생들보다 쉽지 않다고 할 것이다. 한편 학교 교육은 여전히 인지 교육을 중심으로 이루어지며, 언어나 수학, 논리 등의 과목에서 좋지 않은 성적을 받은 학생들이 차후 기술적 재능도 훌륭한 재능이라는 자부심과 자아 존중감을 가지면서 자신의 정체성을 확립하는 것이 쉽지 않다. 따라서 학교가 학생들로 하여금 공격적 성향을 유발할 수 있는, 삶에서 유해하고 불필요한 좌절감을 안겨주고 있다고 할 수 있다.



한편 독일의 반나절 학교 또한 문제로 지적 될 수 있다. 독일은 초등학교에서 감나지움까지 대개 수업은 오후 1시에서 2시 가량에 끝난다. 이러한 반나절 학교에서는 어린이와 청소년이 학교에서 더욱 즐겁게 뛰어 놀고, 협동 작업과 다양한 적성 교육을 할 수 있는 기회가 적을 수밖에 없고, 따라서 아이들의 공격적인 에너지가 학교 생활을 통해서 자연스럽게 긍정적으로 해소될 수 있는 가능성이 줄어들게 된다. 또한 몇몇 연구자들은 여전히 엄격한 학교의 분위기, 학생들이 모방하고 싶어할 만한 모범적 품성을 갖춘 교사들의 부족, 남교사보다 높은 여교사 비율의 많은 것 등을 문제로 지적하고 있다. 그러나 이것은 지나치게 상대적인 문제라고 할 수 있어, 이것이 학교 폭력에 영향을 미치는 요인이라고 말하기가 쉽지 않아 보인다.

학교폭력 해소를 위한 조처와 프로그램

학교 및 가정에서의 폭력에 대한 조기경보체계
15세의 어느 아이가 공격적이고 폭력적인 아이라면, 그 아이의 폭력적 성향은 훨씬 이전부터 잠재하고 있었거나, 드러나 있었다고 할 수 있다. 따라서 폭력을 예방하는 데에는 무엇보다 조기경보체계가 중요하다. 즉 유치원이나 초등학교가 폭력예방 교육에서 가장 의미

있고 효과적인 곳이라고 할 수 있다. 그리고 사회적인 차원에서도 어린 시절부터 이루어지는 폭력예방 교육 자체가 사회적 비용이 훨씬 적게 든다고 할 수 있다. 따라서 소아과 의사, 학교심리상담교사, 가족후원사, 폭력예방담당교사 등의 네트워크를 구축해 신체적·정신적 이상 발달 징후를 보이는 학생들을 빨리 발견해 각자에 알맞은 교육 및 치료를 하는 것이 필요하다. 실제 각 일선학교는 지정된 담당병원과 네트워크로 연결되어 있고, 학교에서는 정기적으로 교사와 모든 학부모가 참가하는 학부모모임(Elternabend)이 구성되어 있고, 또한 필요한 경우에 따라 매달 학부모정례회의(Elternstammtisch)가 구성되어 교사 및 관계자들과 긴밀한 연락을 취한다.

이러한 제도적 장치와 함께 앞에서 언급한 파이프의 연구소는 가능한 한 빠른 시기에 가정 폭력을 파악하고 방지해야 한다고 지적했다. 동 연구소에 따르면 학교에서 가정 폭력에 관해서 부모들과의 대화가 시작되어야 하며, 특히 자식들을 때리는 것이 금지되어 있다는 것을 종종 알지 못하는 이주민 가정의 부모와의 대화가 더욱 필요하며, 학교 외부에서 가정이나 학교에서 폭력의 희생자이거나 목격자인 청소년들이 언제나 전문가들을 찾아가 믿고 상담할 수 있는 체제를 더욱 공고히 구축해야 한다.

온종일 학교(Ganztagschule)

한편 파이프의 견해에 따르면 온종일 학교는 텔레비전이나 컴퓨터에 노출되는 것을 방지하기 위한 대안이 될 수 있다. 왜냐하면 학생들이 오후에 학교에 머무르면 텔레비전 앞에 있는 시간이 줄어들고 동시에 스포츠를 하거나 협업집단에서 같이 활동하면서 삶의 즐거움을 얻을 수 있기 때문이다. 현재 집권 사민당 정부의 초·중등 교육개혁의 주요한 방향은 온종일 학교(Ganztagschule)의 확산으로 맞추어져 있다.

이 온종일 학교는 정부가 교육에서의 기회 균등의 확대, 학교가 학생들을 더 많이 돌보면서 학생들 개인에게 맞는 적절한 후원을 할 수 있기 위해 역점을 두고 추진하는 사업이다. 이 온종일 학교는 반나절 학교의 문제점을 해소하는 데 그 목적이 있고, 또한 그 속에서 학교폭력을 해소하는 데 일정 역할을 할 수 있을 것이다. 이 온종일 학교에서는 학생들에게 점심을 주고 오후까지 돌보아주는 것뿐 아니라, 다양한 형태의 교육적 후원, 즉 학생들의 약점의 조



기 발견과 그에 따른 학생 개개인에 알맞은 후원을 장려하고자 한다. 교육관계자들은 온종일 학교에서 학생들이 개인적으로 개별지도 받을 수 있도록 온종일 학교 프로그램을 구성하고자 의도하며, 온종일 학교의 프로그램이 봉사활동, 음악학교 및 스포츠 단체와 같은 학교 외의 프로그램과 사회·문화시설과의 협력 체제를 구축할 수 있도록 구성하고자 하고 있다.

학생작업장 프로그램

여기서는 베를린의 예를 들어 설명해 보기로 한다. 1993년부터 베를린 주정부는 “미래가 있는 청춘”이라는 제목으로 “학생 작업장(Schulerwerkstätten)” 프로그램을 시행하고 있다. 프로그램의 취지는 눈에 띄게 증가하는 어린이와 청소년들의 공격적 성향과 폭력성의 증가에 학교와 사회가 공동으로 대처해야 한다는 인식에 바탕을 두고 있다.

또한 학생들의 폭력적 경향의 증가가 단순히 학교의 문제가 아니라, 사회 전체의 문제이며 학교를 올바른 사회화 교육의 장소로 확립하는 것이 폭력을 예방하고, 사회에 진출하게 될 학생들을 건전하고 건강한 시민으로 성장시키는 데 결정적이라는 인식이 밑바탕에 깔려 있다. 이러한 인식을 바탕으로 프로그램은 어린이와 청소년에게 자신들이 중요한 존재이며, 공동체에서 어떤 역할을 하고 있다는 것과 스스로 동료들과 힘을 합쳐 무엇을 결정하고 계획하고 실행하는 경험을 할 수 있게 하는 것으로 짜여졌다. 따라서 프로그램의 주목적은 학생들이 학교 수업 외에 동료들과 함께 공동으로 무엇을 결정하고 계획하고 작업하게 함으로써 학생들에게 자신들이 공동체의 중요한 구성원이라는 자존감과 정체성을 확립하는 데 도움을 주고자 하는 것이다. 이러한 취지로 1995년 현재 베를린에서는 전체 258개의 학생 작업장이 조직되어 있다. 그리고 작업장은 학교 시설을 개방해 사용할 수 있도록 했고, 학생 이외의 프로그램의 참가자는 일선 교사 이외에도 작업장과 프로그램의 특성에 따라 학부모, 교육청 직원, 각 분야 전문가, 미술가, 음악가, 기술자들이 교육자로 참가할 수 있도록 했다.

작업장에서 이루어지는 활동은 아주 다양하며, 중요한 것은 학생들이 어떤 공동작업의 계획에서부터 완성까지 처음부터 같이 참여해 작품 속에 자신들의 아이디어와 의향을 집어넣을 수 있고, 공동 작업의 경우 다른 동료들과 토론을 통해 작업 계획과 작업 방식을 결정한다. 예를 들어 각기 특성화된 작업장에서 모형배 제작, 자전거 조립, 학교 가구 만들기, 공동 그림 그리기,



콘서트 기획과 연습 등을 할 수 있다. 또한 음식 만들기에서 영화 편집까지 다양한 기술을 세부적으로 배우고 경험할 수도 있다. 이러한 학생작업장 프로그램은 온종일 학교가 학교의 틀 내에서 공교육의 강화를 통해 개별 학생에 대한 후원을 강화하고자 하는 것인 반면, 공교육만으로 포괄하기 어려운 공동체적 토론 및 민주시민 교육을 다양한 사회 구성원과 연계시키고자 하는 방안이라고 할 수 있겠다. 따라서 앞에서 언급된 온종일 학교가 정착이 되어 제 역할을 한다면, 학생 작업장 프로그램은 온종일 학교의 프로그램과 보완적 역할을 할 수도 있을 것이라고 보인다.



폭력예방을 위한 행정적, 법적 조치

한편 학교법에 따르면 학생들이 반복적으로 심각한 비행을 저지르면 수업에 참가하지 못하게 하는 것이 가능하다. 그리고 최근의 법원 판결은 어떤 학생이 동료 학생을 실제로 폭행하지 않았어도, 폭력을 행사하려고 협박하고 그것이 실제 위협으로 여겨진다고 간주될 수 있고, 해당 학생에게 별청소, 방과 후 학교에 남아 있기 등 다른 조치가 효과가 없을 때, 일정기간 수업에 참가하지 못하게 하는 것을 정당한 것으로 인정했다. 또한 최근에는 기민련 정치인들을 중심으로 학생들의 학교에서의 마약 소비를 근절하기 위해 경찰들이 학교에서 학생들에 대한 사전 예고 없는 마약 검색을 가능하도록 해야 한다는 주장이 일고 있다. 그러나 아직은 이러한 주장에 반대로, 경찰의 수색이 필요한 범죄 사실이 드러나지 않은 상황에서 경찰이 학교나 교육청 또는 교육부의 동의 없이 학교에 들어오는 것을 법적으로 허락해서는 안 된다는 견해가 더 우세한 것처럼 보인다.

한편 학교운영위원회나 교사협의회 결정으로 교사와 학생 모두가 학교에서 담배를 피우지 못하도록 학교 전체를 금연공간으로 확정하고자 하는 학교도 생기고 있다. 그리고 2005년부터 함부르크 주와 니더작센 주는 교육부를 중심으로 학교법이나 다른 관련 법규를 통해 학교 전체를 금연구역으로 확정하고자 준비하고 있다. 이들은 학교를 금연구역으로 설정함으로써 학교에서 증가하고 있는 마약 소비를 차단할 수 있을 것이라고 기대하고 있다.

더 나아가 함부르크주 교육부 장관 알렉산드라 덩에스-디리히는 학교에서뿐 아니라, 학교 축제, 견학, 수학여행 등 수업 외의 모든 행사에서 술, 담배, 마약류가 금지되도록 해야 한다고 주장하고 있다. 한편 무단결석자에 대한 법적·행정적 조치가 강화되고 있다. 이미 수 년 전부터 몇몇



주에서는 경찰이 순찰을 통해 무단결석학생을 발견하면, 바로 학교로 인도해 교장에게 인계할 수 있게 되어 있다. 그리고 올 여름 홀츠민덴 시의 청소년 담당 판사 외르크 메르텐은 22명의 무단 결석학생들에게 여름 방학이 시작되면 방학 대신 각각 1주에서 3주 동안 구류시설에서 구금되어 있어야 한다고 판결했다. 그에 따르면 이 무단결석학생은 모두 이미 이전에 절도, 신체상해, 강도 등의 범죄전과가 있는 학생들이며, 이들에게 부족한 것은 규칙적으로 수업에 참가하는 습관을 기르는 것이다. 또한 그는 이들이 방학 동안 방학을 즐기지 못하고 구금되어 있음으로 해서 이들이 자신들의 행위에 반성하는 기회가 생길 것이라고 판결의 이유를 밝혔다. 물론 녹색당은 이 판결이 전혀 교육적이지 않다고 비판했지만, 해당 학생들의 부모는 이 판결에 어떠한 이의도 제기하지 않았다.

다른 한편 재미있는 것은 학생들에게 지식 교육뿐 아니라, 훈육이 중요하다는 지적이 다시 일어나면서, 여학생들에게 배꼽티를 입지 못하게 하거나, 학교에서 화장을 하지 못하게 하고, 나아가 남학생들은 두 발을 짧게 깎아야 하며, 엄격한 제벌을 부활해야 한다는 주장이 제기되기도 하고 있다는 사실이다. 그러나 이것은 50년대의 학교 상황이 현재의 학교 상황보다 나았고, 단순히 훈육의 부족이 학교 폭력의 문제를 양산한다는 사고로서, 학교가 사회의 발전과 변화에 따라 변화해 간 상황을 적절하게 고려하지 않은 주장으로 보인다.

어느 사회나 청소년이 있고, 또 청소년의 공격성이나 폭력적 행위는 결코 태생적인 것일 수 없다. 폭력성과 공격성은 경제적이나 사회적으로 약자층 출신의 어린이와 청소년에게서 더욱 빈번하게 나타난다는 점에서, 또 어린 시절의 폭력적 태도와 학교에서의 부적응으로 인한 무단 결석 등은 이후 쉽게 범죄로 이어진다는 점에서 중요한 사회 문제라고 할 수 있다. 그렇지만 어느 사회이든 경쟁이 존재하고, 경쟁이 존재하는 한 경쟁에서 낙오되는 사람은 또한 존재하며, 무엇보다 글로벌화되어 가는 세계 경제가 개인의 삶의 영역에서 더 가혹한 경쟁을 요구한다는 점에서 학교가 안고 있는 문제는 단순한 학교만의 문제가 아니라는 것은 명백하다. 독일 사회가 한국처럼 심각한 중고교의 입시교육이 존재하지는 않는다고 해도, 인문계 학교와 실업계 학교 및 직업학교로 갈라지는 학제에서 학생들은 어린 시절부터 경쟁을 하게 되어 있다. 여기서 좌절이 생겨나고, 좌절을 겪게 되는 아이들 중 많은 아이들은 사회적, 경제적으로 약자층 출신이다. 한국처럼 심하지는 않을지라도 사회적 약자층의 어린이와 청소년에게는 질 높은 교

육을 받을 기회가 상대적으로 빈곤함으로써 가난이 대물림될 수 있다. 따라서 학교 폭력에는 개인적 성향보다는 사회적 원인이 더욱 근본적이라고 할 수 있을 것이다. 바로 이러한 이유로 인해 어느 사회이든 학교 폭력에 대해 손에 잡히는 성과 있는 대안을 내어놓기가 쉽지 않은 것 같다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 어린이와 청소년에게 각인되어 있는 부정적 사고와 공격적 행동은 부모, 교사, 나아가 사회 전체의 책임이라는 것을 인지하는 것이라 하겠다. 이럴 때에만 전 사회적인 프로그램의 가동이 쉬울 것이며, 이에 따라 단순한 처벌보다는 예방을 위한 사회적 교육적 조치가 더욱 많이 마련될 수 있을 것이다. [10]

〈표〉 교사 연령분포도

30세 미만	4.0
30~35	9.2
36~40	9.3
41~45	12.8
46~50	21.3
51~55	22.2
56~60	15.0
61~65	6.1
66 이상	0.04
기타	0.06

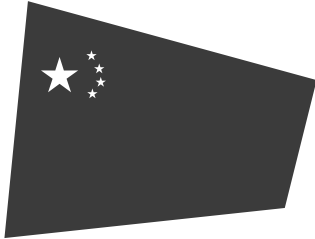
참고 : 2000/2001 겨울학기, 일반학교 정규교사 672,496명
출전 : Statistisches Bundesamt Deutschland



- 중국 대학졸업자들의 취업동향과 시사점

중국 대졸자, 취업이냐 창업이냐

유경희 | 북경회문고등학교 교사, liujingji@hanmail.net



호적 이전이 쉽지 않는 것이 중국 호적제도의 특징이다. 특히 농촌호적을 도시호적으로, 소도시 호적을 대도시 호적으로 이전하는 것은 매우 어렵다. 어떤 채용기관에서는 인력이 필요하지만 호적문제를 해결해 줄 능력이 없어 채용을 하지 못하는 경우가 있다.

중국은 과거 계획경제시대인 1980년대까지 대학졸업자들의 취업을 “국가에서 계획하고, 통일적으로 배정하는” 방식을 취했다. 정부가 학생모집을 계획하면 대학은 정부 관련 부문의 행정명령에 따라 전공을 개설하고, 학생을 모집하며, 또한 정부에서 졸업생 배정계획에 의해 대학 졸업생을 채용기관에 배정하면, 채용기관에서는 수용만 하면 되었다. 이 시기 중국고등교육은 입학률이 적령인구의 3~4% 정도밖에 안 되는 소수정예주의 교육(2003년 고등교육 입학률은 17%를 기록해 고등교육의 대중화를 실시한 셈이다)이었다. 시장경제시대에 들어선 1990년대 이후, 기존의 학생모집에 대한 통일적인 계획과 통일적인 취업배정은 인재양성이 경제 발전수요와의 이탈, 학교의 폐쇄적인 운영, 전공구조의 불합리, 인재가 국가기관과 국유기업 쪽으로만 배정되고 소기업과 벤처기업에는 졸업생 배정이 이루어지지 못해 불이익을 당하는 등의 폐단을 보여주었다.

이러한 폐단을 시정하고 사회경제발전의 수요에 부응하기 위해 중국교육부는 고등교육 체제를 개혁해 계약에 의한 모집을 제외하고는 졸업생 스스로 취업을 하고, 학교에서는 취업정보만 제공하고 필요한 수속을 대행하는 역할만 하는 방식을 취했다. 1999년부터 중국 정부에서 대학입학 정원을 대폭 늘려서 현재 대학졸업생들의 취업문제는 사회적인 문제로 부각되고 있다. 본문에서는 중국 대학졸업자들의 취업동향은 어떠한가, 그 원인은 무엇이며, 어떤 해결책을 취해야 하는가, 어떠한 시사점이 있는가에 대해 논의하고자 한다.

대졸 취업난 커지자 중국정부 ‘창업’ 권유하기도

가. 취업압력의 가중

1999년 중국정부에서는 대학정원을 대폭 늘렸는데 2003년은 그때 입학한 대학생들이 졸업해 취업을 준비하는 해였다. 2003년 대학 졸업생은 총 212만 명으로 2002년보다 67만 명이 증가했으며, 증가폭은 46%였다. 이에 반해 인력에 대한 사회적인 수요는 완만하거나 예년과 거의 비슷한 수준으로서 이해 대학졸업생들의 취업압력은 대단히 크다고 말할 수 있다.

나. 대학원 졸업생 수요 증가, 대학·전문대 졸업생 수요 감축

대학졸업생 수요의 학력구조로 보면 대학원생 수요가 가장 많고 전문대 졸업생 수요가



가장 적었다. 대학원 졸업생에 대한 수요가 증가한 이유는 대학정원이 늘어남에 따라 대학들에서 인력수요에 대처하기 위해 교수요원(10만 명 정도 필요)들이 시급히 필요했는데, 대부분의 인력은 석사 이상의 학력이 요구되었기 때문이다.

다. 응용성 약한 전공 졸업생 취직난, 응용성 강한 전공 졸업생 취직 상대적으로 용이

2003년 사회적으로 졸업생에 대한 수요량은 예년과 비슷했지만 응용성이 약한 전공을 한 졸업생의 취업이 곤란했다. IT업이 세계적으로 “寒流”를 맞이하면서 중국 전산업의 구조조정으로 IT업 전공 졸업생들이 치열한 취업경쟁을 맞이했으며 봉급도 10~20% 떨어졌다. 그러나 자동차 제조업의 수요가 급증해 공급이 수요에 미치지 못했고, 해운, 고급 간호 등 전공과 고급 기술능력을 구비한 졸업생 또한 그랬다. 북경지역을 예로 들면 급히 필요한 전공으로는 컴퓨터 및 전자정보류, 영어, 경제학, 법률, 임상의학, 간호학, 건축류, 약학, 생물제약, 환경공정, 마케팅, 공상관리, 인력자원관리, 공업자동화, 기전일체화, 기계설계 및 제조, 기계제조와 공예와 설비, 자동차제조 및 수리, 국어(사범류), 수학(사범류), 영어(사범류), 물리(사범류)와 컴퓨터(사범류) 등 23개 분야 전공 등이다.

라. 경제후진지역 취업인원 수 증가, 경제발달지역 취업인원수 감축
졸업생 취업 분포로 보면 경제가 후진 지역으로의 취업인원 수가 늘어나고 있고 경제발달지역 취업인원 수가 줄어들고 있다. 이로부터 중국의 취업경쟁이 상당히 치열해졌다는 것을 알 수 있다.

마. 대학졸업생들 대학원 진학, 외국유학 추세

취업압력으로 인해 대학졸업생들이 직접 취업을 하지 않고 대학원으로 진학하거나 외국 유학을 하는 학생들도 적지 않다. 2002년 7월 북경대학 2,179명의 학부 졸업생 중 대학원에 입학한 학생은 842명(졸업생 수의 38.6%), 외국으로 유학한 학생은 491명(졸업생 수의 22.5%)이고, 졸업 직후 취업한 학생 수는 798명(졸업생 수의 36.6%)밖에 되지 않았다.

2003년은 졸업생 수가 2,339명인데 797명이 무시험 추천을 거쳐 대학원으로 진학을 했다. 2003년 청화대학 6,000명의 졸업예정자 중 취업하는 학생은 3,400여 명 정도밖에 되지 않았다.

바. 대학졸업생의 창업

최근에는 대학 졸업 후 당분간 취업하지 않고 창업을 준비하는 학생이 늘어나고 있다. 창업을 하면 졸업생 본인의 취업문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 다른 사람의 취업문제도 해결할 수 있기 때문에 정부는 졸업생이 창업을 할 경우 이들에 대한 허가 수속을 간편화하는 등의 정책적 혜택을 부여하고 있다.

중국정책의 특수성도 취업난에 일조

가. 졸업생 수 및 노동력 과잉

일자리가 적은데 반해 노동력 자원이 남아돌고, 노동력 자질에 대한 요구가 점점 높아지고 있어 취업경쟁이 치열해지고 있다. 전문가의 예측에 따르면, 향후 5년간 중국 도시에서 매년 제공할 수 있는 일자리는 800만 개에 못 미친다. 반면에 매년 신증 취업인구는 800만 명이나 될 것으로 예상된다. 2003년 말까지 중국의 도시의 실업인구는 800만 명으로서 실업률이 43%인데 그 중에서 35세 이하가 70%를 차지하고 있다.



나. 대학의 전공개설, 교과과정 취업수요의 불일치

적지 않은 대학의 전공과 교과과정 개설은 과학적인 수요예측과 기획이 결여되고 임의성을 띠고 있다.

어떤 대학에서는 인기학과를 맹목적으로 증원해 졸업생의 공급과 사회수요와의 불일치를 초래해 공급이 수요를 지나치게 초과하는 현상을 유발시킨다. 일부대학에서는 전공개설을 시장수요에 예상하지 않고 자체의 교사여건에 근거해 개설해 학생모집과 전공개설이 시장의 수요와 이탈되는 등 구조성의 모순을 부각시키는데 이렇게 배출된 졸업생은 기업의 환영을 받지 못하며 특히 사회적으로 수요량이 적은 응용성이 약한 전공을 한 졸업생들의 취업을 어렵게 만들고 있다.

다. 대학 졸업생들의 실무능력 부족

대학졸업생들의 실천경험이 전무한 것은 취업에 걸림돌로 되고 있다. 많은 기업들에서는 근무경력을 중시하기 때문에 관련 경험이 없는 자를 선발대상에서 제외시키고 있는데 이러한 이유로 대학생들은 이력서조차 제출하지 못하고 있다.

라. 정책적인 제한

호적 이전이 쉽지 않은 것이 중국 호적제도의 특징이다. 특히 농촌호적을 도시호적으로, 소도시 호적을 대도시 호적으로 이전하는 것은 매우 어렵다. 어떤 채용기관에서는 인력이 필요하지만 호적 문제를 해결해 줄 능력이 없어 채용을 하지 못하는 경우가 있다. 그리고 사회보장제도의 미흡, 계약시간의 제한(매년 졸업생들이 채용기관과 계약하는 시간이 정해져 있는데 이 시간을 넘기면 안 됨) 등으로 일부 졸업생들의 취업을 어렵다.

마. 졸업생들의 취업에 대한 인식 부족

대도시에 인력이 집중되고 취직자에 비해 인력수요가 적고, 경제가 후진 지역에 인력이 많이 모자람에도 불구하고 일부 졸업생들은 대도시에서만 취직하려 하기 때문에 취업이 어려울 수밖에 없다. 또한 대학생들은 대우가 좋고 근무여건이 좋은 쪽으로만 취직을 원하는 등 기대치가 지나치게 높은 것도 그들의 취업을 어렵게 하는 원인으로 되고 있다.

일자리 창출이 가장 최선의 해결책

첫째, 경제를 적극 발전시켜 지속적인 안정적 경제성장을 이룩해 더욱 많은 일자리를 창출하는 것은 인력과잉이 생기는 중국으로 볼 때 가장 절박한 문제이다.

둘째, 취업지도를 강화해야 한다. 각 대학에서는 전문적인 취업자문기관을 설치하고 정책적인 자문과 인력수급 추세를 학생들에게 분석해 주며, 또한 직업선택관념과 신뢰교육을 강화해 졸업생들이 서부개발 등 지역으로 가서 자신의 특기를 살리도록 지도해 줄 필요가 있다. 졸업생들에게 대도시 또는 경제발달지역과 중소도시나 경제 미발달지역에서 자신의 잠재력을 발휘하는 장점과 단점을 분석해 줌으로써 주관적인 조건과 인력수요측의 객관적 조건에 맞추어 자신에게 맞는 직장을 선택하도록 지도한다.

또한 졸업생들이 면접과정에서 지켜야 할 예의 소양, 기교 등 방면에 대한 지도를 강화하는 것도 학생들의 취직성공에 중요한 도움이 됨으로 이 방면에 대한 지도를 강화할 것이 필요하다.

셋째, 취업과 관련된 정책적 제한을 축소해야 한다. 일부 지역에서는 협소한 인재개념에서 출발해 인재를 본 지역에 남겨두기 위해 인재가 타지역으로 가는 것을 막는 정책을 취하고 있다. 어떤 학생



들이 본 지역이 아닌 타지역의 기업과 계약을 체결하려고 하면 취업지도기관(또는 지방정부)에서 제한해 일부 학생들의 취업을 막고 있다. 이러한 지역적 인재개념에서 벗어나 인재의 자유로운 유동을 허가하는 조치가 필요하다.

그리고 일부 대도시에서는 본 지역의 졸업생을 보호하는 조치에서 호적이 본 지역이 아닌 대학졸업생이 들어오는 것을 막는 정책이 있는데 이것 역시 인재유동을 막는 조치로서 바람직하지 않다.

또한 학생들이 서부로, 농촌으로, 사기업으로 가는 것을 격려하며, 본적이 동부인 졸업생들이 서부로 취직을 할 경우, 본적으로 호적을 다시 이전을 원할 경우 허가하는 정책을 취하며, 승진과 보수에 대한 우대조치제도도 마련해야 할 것이다.

넷째, 취업을 하지 못한 대학졸업생에 대한 보장제도를 구축해야 한다. 대학졸업생들의 취업률이 낮아지고 있는 상황에 비추어 “미취업대학졸업생군”이 사회적인 문제로 대두되어 간과할 수 없는 문제로 부각되고 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위해 취업하지 못한 대학졸업생들의 인력정보체제를 구축하고, 정부에서 재학기간중인 학생들로부터 일정금액의 보험금을 수취한 후 취업하지 못한 학생들에게 일정금액의 보험금을 지급하는 고용보험제도의 도입이 필요하다.

다섯째, 학생들의 실무능력 배양이 필요하다. 많은 기업들에서 경력자를 모집하기 때문에 실무경험이 없는 대학생들의 취업이 어려워지게 되는데 이런 문제를 해결하기 위해 학생들이 재학기간 실무능력을 배양하는 기회를 제공하는 것이 필요하다. 학생들이 재학기간과 방학기간을 이용해 능동적으로 사회조사 활동과 프로젝트 활동에 참여해 보고서를 쓰는 등의 활동은 졸업 후의 취직에 좋은 여건을 제공할 뿐만 아니라 취직한 후에도 하루빨리 직장생활에 적응하는데 도움이 된다.

여섯째, 장기적으로 취업이 되지 않는 전공에 대해 정부에서는 학생 모집수를 줄이거나 학생모집을 정지하는 등 산업수요를 반영한 대학정원 관리정책을 취해야 한다.

일곱째, 전문대학 졸업생들은 재학기간 장래에 필요한 여러 가지 자격증을 미리 취득해 졸업 후 졸업증과 자격증을 동시에 구비해야 직장의 수요를 충족시킬 수 있으며 취직에 도움이 된다.



취업난, 중국교육에 '엘리트 교육'에서 '대중화 교육'으로 바뀌면서 비롯

중국이 시장경제를 실시하면서 인력수요도 급격하게 변화되고 있는 추세가 나타나고 있다. 현재 이루어지고 있는 고등교육이 이러한 변화에 부응하기 위해서는 여러 방면의 조정이 필요하다. 인력시장의 수요에 따라 탄력적으로 교과과정과 전공을 조절하고 학생모집도 조절해야 한다. 일부 대학(민영대학의 경우가 많음)들에서는 학생유치를 위해 면밀한 예측분석이 부족한 상태에서 맞지 않는 정보를 제공해 대학생들이 졸업을 한 후, 인력시장수요에 적응하지 못하고 취업이 어려운 상황을 초래하고 있다. 정부는 취직이 장기적으로 되지 않는 대학과 전공에 대한 학생모집을 정지하는 조치를 취할 필요가 있다.

대학과 전문대 졸업생의 취업이 어렵고 응용성이 약한 전공을 나온 졸업생들의 취업이 어려운 점에서 비추어 볼 때, 종합대학의 규모를 무조건 확대할 것이 아니라 고등직업교육을 적극 발전시키는 것이 필요하다. 개발도상국가인 중국으로 놓고 볼 때, 사람들의 의식주문제가 중요시되고 있고, 고등교육을 받는 목적도 좋은 직장에 취직을 해 생활을 풍요롭게 하려는 투자적 동기의 성격이 강한 것도 사실이다.

적지 않은 기관과 직장들은 인재채용과정에서 인력이 남아도는 기회를 이용해 맹목적으로 고학력의 인재를 요구하는데 이는 채용기관측에서나 졸업생측에서나 볼 때, 모두 자원의 낭비를 초래할 가능성이 있다. 인력을 적재적소에 배정할 때만이 가장 효과적인 결과를 기대할 수 있다.

중국의 고등교육이 엘리트 교육에서 대중화 교육으로 발전되어가고 있는 과정에서 중국사회도 점차적으로 고학력사회로 들어가고 있으며 취업경쟁이 치열해지는 것은 자연스러운 일이다. 이에 비추어 대학졸업자도 취업관에 대한 인식변화가 요구된다. 대학졸업자라는 우월감으로 대도시에서만 취직하려 하고, 대우가 좋고 근무여건이 좋은 쪽으로만 취직을 원하는 등 기대치가 지나치게 높은 것은 바람직하지가 않으며 오히려 불필요한 자기손실을 초래하고 만다.

대학졸업자들의 취업문제는 정부의 정책적인 조치, 대학의 양질의 교육과 이에 따른 인재양성이 시장수요와의 부합, 대학졸업자들의 정확한 취업관 등의 여러 가지 요소가 서로 작용하기 때문에 정부와 대학, 졸업생들의 모두의 노력이 필요하다. [17]





«Project 2

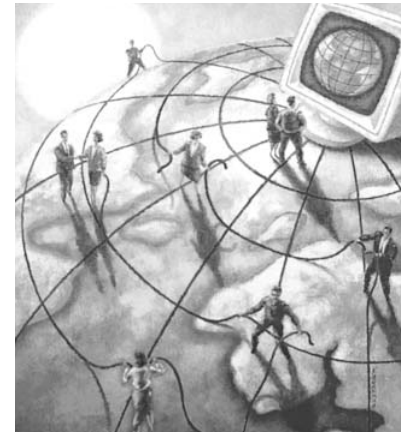
- 특별기획 2 : 고등교육기관 졸업자 취업동향과 고등교육정책의 방향
 - » 2004년 고등교육기관 졸업자 취업동향
 - » 실질적 '산학협력' 이라면 대졸 실업률 해결책 될 수 있다
 - » 높은 취업률, 대학교육만 바뀌어도 가능성 있다

K E D |

2004년 고등교육기관 졸업자 취업동향

장명림 | 한국교육개발원 교육통계정보센터 소장, sepa@kedi.re.k

국가 차원에서 고등교육기관 인력 양성·관리체제를 체계화하고, 교육에서 직업으로의 유연한 이동이 뒷받침되는 경쟁력 있는 인적자원 정책을 수립하기 위해서는 무엇보다도 객관적이고 과학적인 통계 분석 데이터가 필요하다. 현재, 청년실업과 함께 가장 문제가 되고 있는 고학력 대졸 실업과 관련해서는 교육수준별 실업률 현황에 대한 통계치와 「교육통계연보」에서 대졸인력의 취업상황을 개략적으로 가늠할 수 있는 정도의 자료가 있을 뿐, 신규 대졸 인력의 고용 및 실업을 총괄적으로 파악할 수 있는 자료는 부재한 실정이다. 이에 교육인적자원부와 한국교육개발원은 2001년부터 3년간 고등교육기관 취업통계정보시스템구축 계획을 수립하고, 전국 단위의 취업통계조사 및 활용 시스템을 개발하였으며, 금년 4월에 전국의 363개 고등교육기관 졸업자 약 53만 명을 대상으로 취업통계조사를 실시하였다.



이 글에서는 이번 2004년 고등교육기관 졸업자 취업통계 조사의 개요, 조사의 주요 결과, 그리고 보다 발전적인 통계조사를 위한 개선 방안에 대해 다루어 보고자 한다.

1. 2004년 고등교육기관 졸업자 취업통계조사 개요

1. 추진 배경 및 필요성

- 국가 인적자원개발 정책 수립의 기초 자료 필요
- 인적자원 수급에 관한 과학적 진단, 직업 이동 경로에 대한 시계열 분석 등 기초적 판단 근거 필요
- 학교에서 노동시장으로의 이행 과정(school to work transition) 파악 필요
- 기존 취업통계조사의 문제점 보완
- 교육기본통계조사의 일부로 실시되어 조사 내용이 제한적임
- 세부 직종별 취업 실태 분석 미흡
- 취업 조사의 지침, 조사 프로그램의 표준화 부재 등으로 데이터의 타당성, 신뢰성 결여
- 대학, 연구기관 및 학생에게 필요한 정보 제공
- 미래 산업구조 변화, 직업세계의 변화 추세 등 인력수요와 관련된 전공별 취업 실태 정보제공

2. 조사 개요

- 조사 근거: 교육인적자원부 훈령 제 620호, 통계청 33403호
- 조사 명칭: 고등교육기관 졸업자 취업통계 조사
- 주관 부처: 교육인적자원부
- 시행 기관: 한국교육개발원
- 조사 대상: 대학교, 전문대학, 교육대학, 산업대학, 기술대학, 각종학교를 포함하는 고등교육기관 363개 졸업자 (2003년도 8월과 2004년도 2월 졸업자 약 53만 명)
- 조사 기간: 4월 1일 기준, 4월 1일~31일 한 달간
- 적용 취업률: 취업자수/(졸업자수-입대자수-진학자수)×100

3. 조사 목적

- 대졸 인력의 학교에서 노동시장으로의 이행과정 규명
- 대졸자 취업난의 구조적 원인을 파악할 수 있는 과학적 통계정보 제공
- 인력수급 예측 등 국가의 인적자원 주요 정책 수립 지원
- 대학생들에게 취업 및 진학에 관련된 각종 정보 제공
- 산업·고용정책에 필요한 전국의 지역별 취업정보 제공



4. 조사내용

〈표1〉 2004년도 고등교육기관 졸업자 취업통계정보 조사항목

취업구분	취업자(정규직, 비정규직, 자영업)/ 진학자(국내진학자, 국외진학자) / 입대자/ 미취업자(국가고시준비, 진학준비, 입대대기, 기타)/ 미상
전공일치여부	전공분야/다른전공 중 선택 입력
취업경로	학교추천/공개채용시험/취업전문기관/친인척/자영/기타
직업명	현재 취업된 직업명을 직접 입력함.
직업분류	중앙고용정보원의 KECO 직업분류의 3단계까지 선택 입력(37개 직업소분류)
산업분류	통계청의 한국표준산업분류의 2단계까지 선택 입력
근무지	서울/부산/대구/인천/광주/대전/울산/경기/강원/충북/충남/전북/전남/ 경북/경남/제주/해외 중 택일
회사명	현재 취업된 회사명을 직접 입력
회사규모	대기업/중소기업 중 선택 입력

5. 조사방법

- 각 학교에서 취업담당자, 전산담당자, 학과담당자별로 취업통계 조사 프로그램 다운로드 및 설치
- 취업통계 자료 수집
 - 취업담당자가 전산담당자에게 졸업생 기본 정보 요청 · 수집
 - 취업담당자가 학과담당자별 졸업생 기본정보 파일 생성 · 배포
- 취업정보 입력 및 전송
 - 학과담당자가 해당 졸업생 취업정보 조사 · 입력
 - 취업담당자가 학과담당자별 취업조사 현황을 모니터링하고 결과 수합하여 KEDI로 전송
- KEDI는 학교별 취업통계 정보를 수합하여 D/B화

6. 기존 취업통계조사와의 차이점

첫째, 기존의 학교수준에서 취업통계를 조사하던 방식에서 학과 수준의 개별 조사 형태로 실시함으로써 신뢰도를 높이고, 추후 추적 조사 및 타 노동 DB와의 연계 기반을 확보하였음.

〈표2〉 기존 취업통계조사와의 비교

	기존 취업통계조사	신규 취업통계조사
조사근거	교육부훈령 620호	교육부훈령 620호, 통계청 33403호
조사시기	매년 4월	좌동
조사형태	전체 집계 조사	개별 조사
조사내용	취업구분, 산업별취업현황, 직업별취업현황, 취업경로, 전공일치도 등 5개 항목	취업구분, 전공일치여부, 취업경로, 직업명, 직업분류, 근무지, 회사명, 회사규모, 산업분류 등 9개 항목
조사방법	각 대학에서 조사하고	좌동
조사원	통계담당자 또는 취업담당자	학과 담당자 또는 학교 취업담당자

둘째, 학교에서 노동시장으로의 이행과정을 보다 구체적으로 파악하기 위하여 한국고용직업분류(중앙고용정보원)의 세 분류 384개를 기본 틀로 활용하였음.

셋째, 회사규모 및 근무지 등과 같은 보다 깊이 있는 정보를 파악하였음.

넷째, 진출하는 산업분야를 확인하기 위해 한국표준산업분류의 중분류까지 조사하였음.

7. 외부 전문기관에 의한 신뢰도 검증: 정확도 92% 수준

〈표3〉 외부 전문기관에 의한 신뢰도 검증 내용

	내 용
조사대상	2004년도 고등교육기관 졸업생 (2003년 8월 졸업자 포함)
조사규모	유효표본 1,618명 (취업자 1,022명/진학자 421명/미취업자 175명)
표본오차	95% 신뢰수준에서 ± 2.4% point
조사방법	구조화된 질문지를 통한 전화조사
표본추출방법	1차: 모집단 특성에 따른 할당(권역/성/학교별) 2차: KEDI 제공 리스트를 통한 체계적 추출
조사기간	2004년 7월 7일 ~ 9일(3일간)
조사기관	코리아리서치센터

II. 고등교육기관 졸업자 취업통계조사 주요 결과

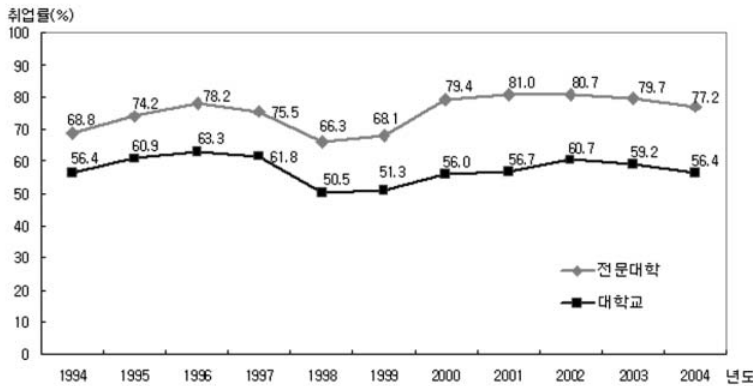
1. 전체 취업률: 66.8%

• 고등교육기관(03년 8월, '04년 2월) 졸업자 527,876명 중 취업자는 317,593명으로 집계되었으며, 취업률은 전체적으로 66.8% 수준으로 나타났다. 대학별로는 전문대학이 77.2%, 대학교가 56.4%로 2003년 대비 각각 2.5%p, 2.8%p 감소되었다(이하 분석에서 교육대학, 산업대학 및 각종학교를 제외한 전문대학과 대학교만을 대상으로 함).

〈표4〉 2004년 고등교육기관 졸업자 취업통계 개황

구분	학교수		졸업자수	취업률(%)	취업구분				
	본교	분교			취업자	진학자	입대자	미취업자	미상
총합	363	(19)	527,876	66.8	317,593	46,001	6,297	131,695	26,290
전문대학	160	(2)	226,886	77.2	160,906	15,037	3,338	38,743	8,862
대학교	161	(17)	267,058	56.4	132,199	29,661	2,842	86,333	16,023
교육대학	11		7,381	92.0	6,738	3	54	447	139
산업대학	21		26,221	70.8	17,644	1,238	63	6,116	1,160
각종학교	10		330	39.6	106	62	-	56	106

〈※ 졸업자: 전년도 8월 졸업자 및 당해연도 2월 졸업자
 ※ 취업률 = 취업자수/(졸업자수-입대자수-진학자수)×100
 ※ 취업자 = 정규직 + 비정규직 + 자영업
 ※ 진학자 = 국내진학자 + 국외진학자
 ※ 미취업자 = 국가고시준비 + 진학준비 + 입대대기 + 기타

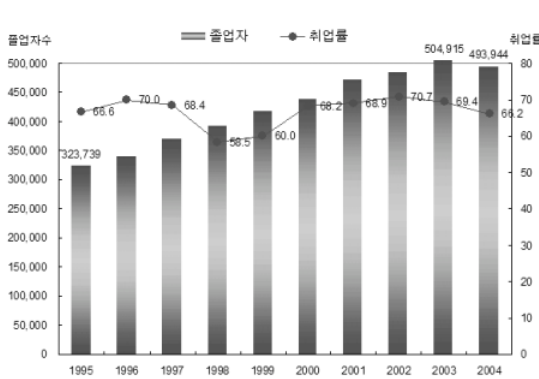


〔그림1〕 최근 10년간 전문대학 및 대학교 취업률 변동 추이

• 최근 10년간 대학 졸업자수와 취업률 변동 추이를 보면, 졸업자수는 금년 한해를 제외하고 1995년 323,739명에서 꾸준히 증가하여 2003년 현재 504,915명으로 약 17만여 명이 증가한 것에



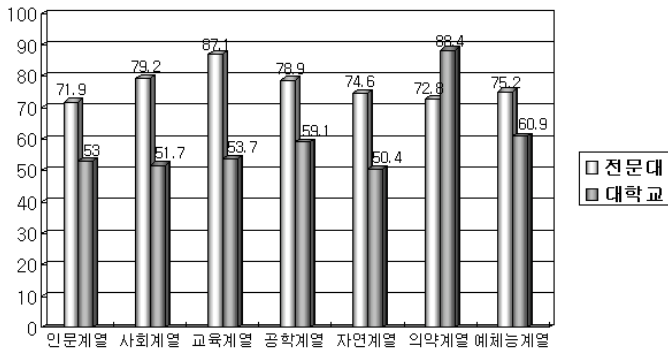
비해, 취업률은 2001년도 이후 최근 3년간 지속적으로 감소하는 추세이다.



〈그림 2〉 최근 10년간 대학 졸업자 수 및 취업률 변동 추이

2 전공별 취업률

• 전공별 취업률을 7대 계열별로 살펴보면, 전문대학의 경우 교육계열이 87.1%로 가장 높고, 대학교는 의약계열이 88.4%로 1순위를 차지했다. 전반적으로 대학교의 계열별 취업률이 전문대학에 비해 모두 낮은 경향을 보이고 있으나, 대학교의 의약계열만이 반대 현상을 보이고 있다.



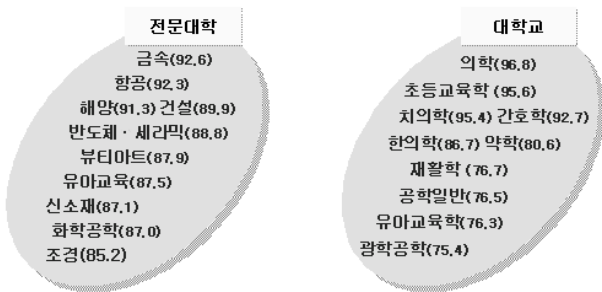
〈그림 3〉 전문대학 및 대학교의 계열별 취업률 비교

• 최근 5년간 계열별 취업률 변동 추이를 보면, 전문대학이나 대학교 모두 2002년부터 전반적으로 낮아지고 있는 추세이며, 특히 2003년에 비해 2004년도에는 1%~5.4%범위 내에서 감소하였다. 유일하게 증가한 계열은 대학교의 의약계열로서 1.2%p 증가하였다.

〈표 5〉 최근 5년간 계열별 취업률 변동 추이

연도	2000	2001	2002	2003	2004
전문대학	79.4	81.0	80.7	79.7	77.2
인문계열	73.4	74.3	72.6	74.2	71.9
사회계열	81.0	82.7	81.7	81.4	79.2
교육계열	89.8	89.9	88.8	89.4	87.1
공학계열	81.1	82.2	82.2	81.5	78.9
자연계열	73.1	76.4	77.8	76.8	74.6
의약계열	76.8	78.3	79.5	73.5	72.8
예체능계열	76.4	79.1	78.1	76.6	75.2
대학교	56.0	56.7	60.7	59.2	56.4
인문계열	50.9	52.2	57.6	56.4	53.0
사회계열	54.3	53.9	58.0	55.4	51.7
교육계열	54.5	52.4	61.1	59.1	53.7
공학계열	59.5	59.7	60.8	60.1	59.1
자연계열	49.7	52.4	56.9	55.1	50.4
의약계열	88.1	84.8	89.8	87.2	88.4
예체능계열	58.9	59.3	64.5	64.4	60.9

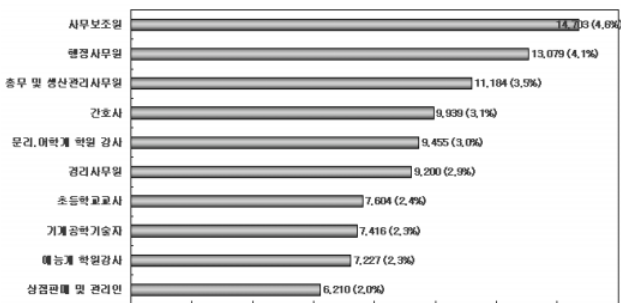
• 취업률이 높은 전공분류(전문대학 76개, 대학교 121개 전공분류)는, 전문대학의 경우 금속(92.6%), 항공(92.3%), 해양(91.3%), 건설(89.9%) 순으로 공학계열의 비율이 높았으며, 대학교는 의학(96.8%), 초등교육학(95.6%), 치의학(95.4%), 간호학(92.7%) 순으로 나타나 의약계열이 상위권을 차지하였다(초등교육학은 교육대학교가 아닌 종합대학교의 초등교육이나 초등교육학과를 말함).



[그림 4] 취업률 상위 10위 전공

3. 진출 직업분야

• 진출 직업분야(직업 소분류 : KECO 384개)로는 전체적으로 사무보조원이 14,703명(4.6%)으로 가장 많았으며, 다음으로 행정사무원(4.1%), 총무 및 생산관리사무원(3.5%), 간호사(3.1%), 문리·어학계 학원강사(3.0%)의 순으로 나타났다.



[그림 5] 대학 졸업자의 주요 진출 직업 분야(전체)

• 진출 직업분야를 대학별로 보면, 전문대학의 경우 사무보조원(6.2%), 경리사무원(4.7%), 간호사(4.1%), 행정사무원(3.5%), 총무 및 생

산관리사무원(3.1%) 순으로 나타났다. 대학교의 경우는 문리·어학계 학원강사(6.6%), 행정사무원(4.8%), 총무 및 생산관리사무원(4.2%), 기계공학기술자(3.0%), 사무보조원(3.0%) 순으로 조사되어, 대졸자들이 취업이 쉬운 학원강사직으로 많이 집중되고 있는 경향을 볼 수 있다.

〈표6〉 전문대학 및 대학교의 진출 직업분야(소분류) 상위 10위

순위	구분	전문대학			대학교		
		직업분류	취업자수	비율	직업분류	취업자수	비율
1		사무보조원	10,023	6.2	문리·어학계 학원 강사	8,663	6.6
2		경리사무원	7,562	4.7	행정사무원	6,357	4.8
3		간호사(조산사 포함)	6,630	4.1	총무 및 생산관리사무원	5,561	4.2
4		행정사무원	5,582	3.5	기계공학기술자(엔지니어)	4,016	3.0
5		총무 및 생산관리사무원	4,975	3.1	사무보조원	3,984	3.0
6		상점판매 및 관리인	3,232	2.0	예능계 학원강사	3,930	3.0
7		점객원(에이티웨이트리스)	3,107	1.9	전자공학기술자(엔지니어)	3,743	2.8
8		예능계 학원강사	3,091	1.9	의사	3,242	2.5
9		상점판매원	2,879	1.8	일반영업원(자동차영업원 제외)	3,235	2.4
10		미용사	2,858	1.8	간호사(조산사 포함)	3,194	2.4

4. 전공일치도

• 계열별 전공일치도는 전체적으로 69.6%수준이며, 전문대학은 69.8%, 대학교는 69.5%로 나타나 적어도 취업자의 30% 이상이 전공과 무관한 분야에서 근무하고 있음을 알 수 있다. 전공일치도가 가장 높은 계열은 전문대학과 대학교 모두 의약계열로 나타났으며(전체 94.0%, 전문대학 92.1%, 대학교 96.7%), 가장 낮은 계열은 전문대학과 대학 모두 인문계열인 것으로 나타났다(전체 45.5%, 전문대학 44.4%, 대학교 46.0%).

• 전문대학과 대학교 모두 계열별 전공일치도에서 동일한 순위를 보였는데, 의약계열, 교육계열, 예체능계열, 공학계열, 사회계열, 자연계열, 인문계열 순으로 나타났다.



• 취업률이 높으면서 동시에 전공일지도 또한 높은 계열은, 전문대학에서는 교육계열, 대학교에서는 의약계열임을 알 수 있다.

〈표7〉 전공 7대 계열별 전공일지도

구분 계열	전체			전문대학			대학교		
	취업자수	취업률	전공 일지도	취업자수	취업률	전공 일지도	취업자수	취업률	전공 일지도
총계	293,105	66.2	69.6	160,906	77.2	69.8	132,199	56.4	69.5
인문계열	25,784	57.8	45.5	8,135	71.9	44.4	17,649	53.0	46.0
사회계열	74,357	64.0	63.3	41,243	79.2	65.3	33,114	51.7	60.8
교육계열	10,188	60.1	85.2	2,859	87.1	84.8	7,329	53.7	85.3
공학계열	90,227	69.7	72.5	54,929	78.9	69.0	35,298	59.1	78.1
자연계열	28,556	59.2	61.1	13,070	74.6	63.7	15,486	50.4	58.9
의약계열	24,121	78.7	94.0	13,965	72.8	92.1	10,156	88.4	96.7
예체능계열	39,872	69.8	78.0	26,705	75.2	75.7	13,167	60.9	82.6

• 전공일지도를 전공별 취업률의 순위와 동시에 고려해 보면, 전문대학의 경우는 취업률 상위 10개 전공중 반도체·세라믹, 뷰티아트, 유아교육만이 80% 이상의 전공일지도를 보인 반면, 대학교의 경우는 취업률 상위 10개 전공이 거의 모두 80%이상의 전공일지도를 보였다. 즉, 전문대학의 상위 취업률

〈표8〉 전공분류별 취업률 및 전공일지도 비교

구분 순위	전문대학			대학교		
	전공분류	취업률	전공일지도	전공분류	취업률	전공일지도
1	금속	92.6	74.7	의학	96.8	99.9
2	항공	92.3	69.7	초등교육학	95.6	99.8
3	해양	91.3	79.3	치의학	95.4	94.7
4	건설	89.9	70.5	간호학	92.7	99.4
5	반도체·세라믹	88.8	87.3	한의학	86.7	100.0
6	뷰티아트	87.9	91.5	약학	80.6	98.3
7	유아교육	87.5	88.6	재활학	76.7	90.1
8	신소재	87.1	59.9	공학일반	76.5	89.5
9	화학공학	87.0	62.7	유아교육학	76.3	88.9
10	조경	85.2	66.1	광학공학	75.4	79.0

※ 전공 소분류 : 전문대학 76개, 대학교 121개
 ※ 초등교육학 : 교육대학교가 아닌 종합대학교의 초등교육과 혹은 초등교육학과를 의미함

전공의 경우 전공과 일치하지 않은 분야에서 근무하는 학교교육과 직업불일치(job mismatch) 현상이 더욱 심함을 알 수 있다.

5. 취업경로

• 대학별 취업경로를 보면, 전체적으로는 공개채용과 학교추천이 각각 37.5%와 24.0%를 차지하였다. 전문대학의 경우는 학교추천이 35.3%로 가장 많고, 다음이 공개채용(23.1%)으로 나타난 반면, 대학교는 공개채용이 55.0%로 매우 높은 편이며, 학교추천은 10.4%에 지나지 않았다.

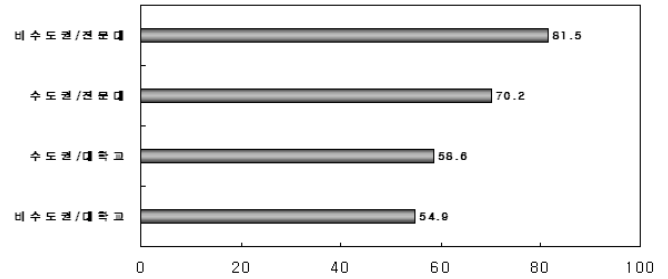
〈표9〉 전문대학과 대학교의 취업경로

구분	전체		전문대학		대학교	
	취업자수	비율	취업자수	비율	취업자수	비율
공개채용시험	109,832	37.5	37,111	23.1	72,712	55.0
학교추천	70,471	24.0	56,777	35.3	13,694	10.4
자영	14,342	4.9	8,183	5.1	6,159	4.7
취업전문기관	10,756	3.7	5,701	3.5	5,055	3.8
친인척	11,138	3.8	6,467	4.0	4,671	3.5
기타	76,575	26.1	46,667	29.0	29,908	22.6

6. 지역별 취업률

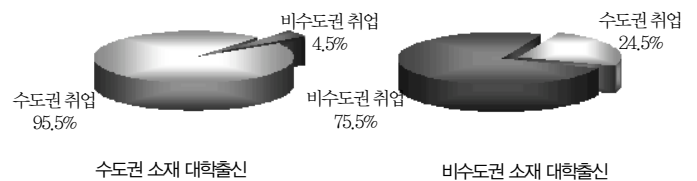
• 지역별 취업률은 전체적으로 수도권소재(서울, 경기, 인천) 대학이 64.0%, 비수도권 소재 대학이 67.5%수준으로 비수도권지역이 다소 높게 나타났는데, 이는 취업률이 높은 전문대학이 비수도권에 많이 분포되어 있기 때문에 나타난 결과로 보여진다.

수도권의 경우는 전문대학이 70.2%, 대학교가 58.6%, 비수도권은 전문대학이 81.5%, 대학교가 54.9%의 수준을 보여 비수도권 전문대학의 취업률이 가장 높고, 비수도권 4년제대학교가 가장 낮음을 알 수 있었다.



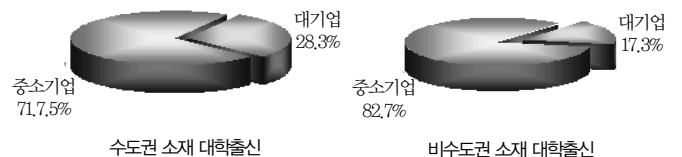
〔그림 6〕 지역별/대학별 취업률 현황

• 학교 소재지에 따른 수도권과 비수도권의 취업 동향을 보면, 수도권 대학 출신의 수도권 취업비율은 95.5%, 비수도권 취업 비율은 4.5%인 반면, 비수도권 출신의 비수도권 취업비율은 75.5%, 수도권 취업비율은 24.5%로서 수도권 집중 현상이 나타나고 있음과 동시에 지방대출신의 수도권 취업이 어려움을 알 수 있다.



〔그림 7〕 학교소재지별 취업 지역 비교

• 수도권과 비수도권 소재 대학 졸업자의 대기업 진출 경향을 보면, 수도권이 28.9%, 비수도권이 7.3%로 수도권졸업자의 대기업 취업 비율이 상대적으로 높게 나타났다.



〔그림 8〕 학교소재지별 대기업 취업 비교



7. 성별 취업률

• 졸업자의 취업률을 성별로 보면, 전체적으로 남성이 68.2%, 여성이 64.3%로 남성이 3.9% 높게 나타났다. 대학별 여성취업률은 전문대학 75.6%, 대학교 53.5%로 남성에 비하여 각각 3.5%p, 5.8%p 낮게 나타났다.

〈표10〉 졸업자 성별 취업률 및 진학률

구분	졸업자수		취업률(%)		진학률(%)	
	남	여	남	여	남	여
전체	241,162	252,782	68.2	64.3	10.0	8.1
전문대학	106,095	120,791	79.1	75.6	7.8	5.6
대학교	135,067	131,991	59.3	53.5	11.8	10.4

• 여성의 취업률이 높은 전공분야는 전문대학의 경우 건설(88.4%), 뷰티아트(88.2%), 유아교육(87.4%)의 순으로, 대학교의 경우 의학(96.2%), 치의학(96.1%), 초등교육학(95.5%), 간호학(92.8%) 순으로 나타났다(취업자수 100명 이하 제외).

	남	여
전문대학	금속, 유아교육, 화공, 화학공학, 해양, 특수교육, 건설, 반도체, 세라믹, 조경, 섬유	반도체, 세라믹, 신소재, 항공, 농수산, 건설, 뷰티아트, 금속, 유아교육, 음향, 해양
대학교	유아교육학, 의학, 초등교육학, 치의학, 한의학, 간호학, 약학, 의료공학, 디자인일반, 연극 영화	의학, 치의학, 초등교육학, 간호학, 한의학, 약학, 공학일반, 광학공학, 재활학, 유아교육학

*진한색글씨: 취업자수 100명 이상, 취업률 85% 이상

• 여성의 주요 진출 직업분야는 전문대학의 경우 사무보조원(9.4%), 경리사무원(8.2%), 간호사(7.6%) 순으로, 대학교의 경우 문리·어학계 학원강사(11.0%), 예능계 학원강사(5.6%), 행정사무원(5.3%) 순으로 나타났다.

	남	여
전문대학	기계공학기술자 총무 및 생산관리사무원 행정사무원 사무보조원 자동차정비원	사무보조원 관리사무원 간호사 행정사무원 총무 및 생산관리사무원
대학교	기계공학기술자 총무 및 생산관리 사무원 전자공학기술자 행정사무원 일반영업원	문리 이학계 학원강사 예·체능 학원강사 행정사무원 간호사 사무보조원

8. 고등교육기관 졸업자 취업통계조사 결론

첫째, 고등교육기관 졸업자의 취업률은 최근 2~3년간 지속적으로 하락하는 추세이며, 비수도권 전문대학이 가장 높고(81.5%), 비수도권 대학교가 가장 낮음(54.9%) 것으로 나타나 4년제 지방대 졸업자의 취업률이 심각한 수준임을 확인할 수 있었다.

둘째, 7대 전공 계열별로는 전문대학의 교육계열(87.1%)과 대학교 의약계열(88.4%)의 취업률이 가장 높았으며, 전문대학과 대학교의 모든 계열에서 전년 대비 취업률이 하락한 것에 비해 대학교의 의약계열만은 증가하여 강세를 보였다.

셋째, 취업률 상위 10위 전공은 전문대학의 경우 금속, 항공, 해양, 건설 등 공학계열이며, 대학교는 의학, 초등교육학, 치의학, 간호학으로 나타나 의약계열이 상위권을 차지하였다.

넷째, 주요 진출 직업분야는 전문대학의 경우는 사무보조원, 경리사무원, 간호사가 많았고, 대학교는 문리·어학계 학원강사, 행정사

무원, 총무 및 생산관리사무원순으로 나타나 대졸자들이 취업이 쉬운 학원강사직으로 많이 진출하고 있음을 알 수 있었다.

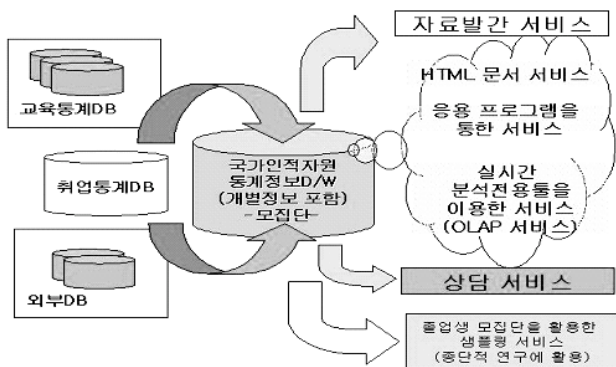
다섯째, 취업자들의 전공일치도는 전문대학과 대학교 모두 70% 이하 수준으로 취업자의 30% 이상이 전공과 무관한 분야에서 근무하고 있어 직업불일치(job mismatch) 현상이 심한 상태임을 알 수 있었다.

여섯째, 취업경로는 전문대학의 경우는 학교추천이 35.3%로 높은 반면, 대학교는 공개채용이 55.0%로 매우 높고, 학교추천은 10.4%에 지나지 않는 바, 취업률이 낮은 대학교 당국의 취업정보 제공 및 취업 상담·지도가 요구된다.

일곱째, 수도권 대학 출신의 대부분(95.5%)과 비수도권 대학 출신의 1/4이 수도권에 취업하고 있는 것으로 볼 때, 수도권 집중 현상이 나타나고 있다는 것과 지방대출신의 수도권 취업이 어려운 상황을 파악할 수 있었다. 또한 비수도권 대학 출신의 대기업 진출이 매우 낮은 수준으로(7.3%) 지방대 학생들의 취업시 고용의 질이 낮음을 알 수 있었다.

III. 고등교육기관 졸업자 취업통계조사의 활용과 개선 방안

1. 취업통계정보DB를 활용한 정보분석 및 서비스 제공



2. 취업통계조사의 정책적 활용과 개선 방안

가. 정책적 활용 방안

- 국가 인적자원개발 및 인력수급정책의 기초 자료로 활용
 - 고등교육기관 졸업자의 교육시장에서 노동시장으로의 이행 과정 분석으로 국가인력수급 중장기 계획 수립의 기초 자료로 활용
 - 중앙고용정보원 등의 DB와 연계하여, 학과
 - 직업 매트릭스, 학과
 - 산업 매트릭스 등을 작성, 교육-노동 통계를 연계하는 “이행 통계”로 활용
- 고등교육 인력 양성의 적정 규모에 대한 기초 데이터 제공
 - 신규 대졸 인력의 취업 동향에 대한 총괄 데이터
 - 전공-직종 매트릭스 작성
 - 노동시장의 수요 관련 데이터와의 연계 분석을 통한 수요
 - 공급 정보
- '대학별 취업률 공표제도(안)' 및 '대학정보공시제(안)'도입시, 취업률 판단 근거 데이터로 활용

나. 취업통계조사 개선 방안

- 취업통계조사 데이터의 타당성 및 신뢰도 강화
- 정책적 활용도 제고를 위한 조사항목 및 서베이 항목 추가
- 최근 직업 및 산업 분야의 동향을 반영한 보완 작업 필요
- 취업통계조사의 추가 실시 방안 검토 및 상시 체제로 변환
- 사용자 중심의 분석 및 서비스 체계의 완비
- 조사 및 활용(공표)에 대한 공감대 형성
- 대학에 대한 인센티브 제공과 홍보 및 교육 강화
- 조사인력의 전문화 및 전산인프라 최적화
- 2005년부터 대학(교) 외에 대학원까지 취업통계조사 확대 시행



실질적 ‘산학협력’ 이라면 대졸 실업률 해결책 될 수 있다

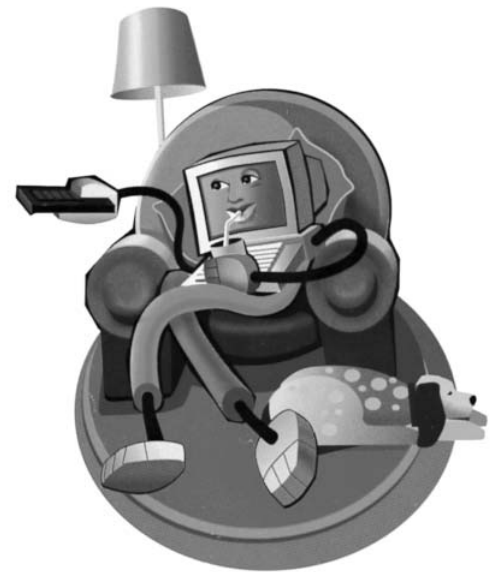
- 고등교육 졸업자 취업동향 분석이 고등교육 정책에 주는 시사점

유현숙 | 한국교육개발원 고등교육·인적자원연구실장, yhs@kedi.re.kr

고등교육기관 졸업자 취업 관련 문제는 최근 청년실업률의 증가, 학력과 고용의 불일치 현상 등의 문제가 심각해지면서 국가정책 차원에서 신중한 검토가 요망되는 사안이다. 우리나라의 대학교육기회는 세계적인 수준에 달하고 있지만, 인력의 공급측면에서 볼 때 아직 많은 문제점이 남아 있다.

현재 대졸 인력을 포함한 청년 실업자는 40만 명을 넘어선 상태로, 우리나라의 중요한 정치·사회적 문제로 부상하고 있다. 한국교육개발원이 조사한 2004년 대졸 취업자 통계 분석 자료에 의하면, 고등교육기관을 망라한 졸업자 527,876명 중 취업자는 317,563명으로서 전체 취업률은 66.8%로 나타났다. 기관 유형별로 보면 전문대학의 경우는 77.2%, 대학의 경우는 56.4%의 취업률을 보이고 있으며, 교육대학, 산업대학은 각각 92.0%와 70.8%의 취업률을 보이고 있다.

이러한 수치는 전문대학은 지난해에 비해 2.5%가, 대학은 2.8%가 감소한 것이다. 전공 계열별로는, 전문대학은 교육계열, 공학계열, 예체능 계열이 각각 87.1%, 78.9%, 75.2%로 다른 계열에 비해 상대적으로 취업률이 높은 것으로 나타났고, 4년제 대학의 경우는 의학계열이 88.4%로 다른 계열에 비해 현저하게 높으며, 예·체능과 공학계열이 60%, 기타 다른 계열은 평균 50% 정도의 취업률을 나타내고 있다. 따라서, 이러한 대졸자 취업 통계 분석 결과에 비추어 볼 때 향후 고등교육정책 수립을 위해 다음과 같은 측면의 신중한 고려가 요구된다.



데이터에 기초한 정책형성의 관행 구축, 의미 크다

그동안 대졸자 취업에 대한 조사가 없었던 것은 아니나, 이번 대졸 취업자 통계 분석은 대졸자 전수를 조사대상으로 한 결과라는 점과, 조사의 단위를 학과 수준으로 좁혔다는 점에서 그 의미가 크다. 또한 데이터에 근거한 정책형성(data-based policy making)의 단서를 제공했다는 점도 중요하다. 그동안의 논의는 고등교육을 포함한 제반 교육정책이 정확하고 구체적인 통계자료에 근거하지 못한 채 이루어지는 경우가 많았다. 현재 논쟁이 되고 있는 학습단계별 교육성취나 학력에 관한 정보, 교육체제의 효율성에 대한 정보 등은 정책형성에 중요한 시사를 제공하는 것임에도 불구하고, 현황 분석과 자료 공개가 미흡한 실정이다.

대졸자 취업에 관한 데이터도 마찬가지이다. 최근 대졸 실업자 문제가 심각한 사회문제가 되고, 대학에서의 교육내용이 문제가 되고 있으며, 고등교육의 지역간 격차 문제 등이 제기되고 있지만, 그 문

제의 원인을 정확히 진단할 수 있는 통계자료가 빈약한 실정이었다. 양적인 측면에서 볼 때 전반적으로 고등교육 기관 졸업자의 취업률이 낮다는 점도 문제이지만, 지역간·고등교육기관 유형별로는 어떠한 차이가 있는지, 전공의 일치도 여부는 어떠한 지 등에 대한 분석이 미흡했던 것이 사실이다.

특히 주안점을 두어야 할 것은 고용의 질적 측면에 대한 분석이 밀도 있게 이루어져야 한다는 점이다. 예컨대 초기임금 수준, 기업의 규모나 연혁, 초기 직무 만족도나 직장 이동계획 등에 대한 조사도 포함되는 것이 필요하다. 무엇보다 이러한 현황 분석이 시계열적 조사로 정착되는 것이 중요하다. 조사대상자들의 노동시장 내에서의 이행과정에 대한 분석도 시계열 분석이 이루어질 때 가능한 것이고, 계속적인 추적 조사가 이루어져야만 정책 수립을 위한 시사가 커질 수 있다. 때문에, 고등교육기관 졸업자 통계조사는 앞으로 그 조사 내용이 양적으로 확대되고 질적으로 개선되어, 제반 고등교육정책 수립에 기초 자료로서 활용할 수 있도록 다루어져야 할 것이다.

대졸실업 문제는 복합 작용에 의해 야기되는것

고등교육기관 졸업자 통계 조사를 통해, 대졸 실업의 문제는 교육체내적 요인과 외적 요인의 복합작용에 의해 야기되는 것임을 알 수 있다. 고등교육기관 졸업자들이 당면하고 있는 구조적인 실업의 문제는 우리의 경제 사회 문화적 요인과의 큰 상관성이 있기 때문이다. 조사 결과에 의하면 대졸자 취업률은 고등교육기관 유형별, 지역별, 전공 계열별로 의미 있는 차이를 보인다.

전문대학의 취업률은 국가와 사회가 원하는 수준의 인력양성에 비교적 충실했다는 것을 의미한다. 또한 지역별로 볼 때, 전체 취업률에 있어서는 큰 차이가 없으나 고용의 질적 측면에 지방대학이 열세라는 점은 지방대학이 자리잡고 있는 지역사회의 경제력, 산업구조와 경쟁력이 수도권과 현저하게 다르기 때문이기도 하다. 전공 영역별로 볼

때에도 의학·예체능 등 특정계열 졸업자들의 취업률이 높은 것은 이 분야에 대한 경제적 지위 또는 사회적 인식 등과의 관련이 있는 것이다.

결국, 대졸자 취업문제는 교육기관 자체의 노력도 중요하지만, 경제·사회·문화적인 제 측면에서의 노력이 병행되어야 해결할 수 있다. 따라서 대졸 실업 문제에 대한 정책의 수립에 있어 범 부처간 협력체제의 구축과 공동의 논의가 중요하므로, 교육인적자원부를 비롯해 노동부·산업자원부·과학기술부 등이 대졸자 취업 문제를 공동으로 논의하고 관련 정책들을 조율하는 한편, 공동의 대응방안을 마련하는 노력이 필요하다.

예를 들어, 현재 교육인적자원부는 인적자원협력망을 통해 부처간 공동의 노력을 추진하고는 있지만, 산업자원부의 경우는 지역혁신산업(RIS: Regional Innovation System)을 통해 지방대학 문제를 다루고 있고, 과학기술부의 경우는 국가혁신(NIS: National Innovation System)을 통해 대학의 연구개발 문제를 다루는 등, 범 부처간 협력이 부족한 상태이다. 그러므로, 이들 사업들의 유기적인 연계가 필요하다. 우선 부처간 심도 있는 논의를 통해 인력수급 계획을 수립해야 하며, 어떠한 방식으로 공급구조를 개편해 나갈 것인가에 대한 논의도 공동으로 해야 할 것이다. 현재 이들 부처에서 추진하고 있는 사업들은 대졸자 실업문제와 직접적인 관련이 있는 것도 있지만, 대학의 교육과 연구활동을 지원함으로써 간접적으로 대학의 경쟁력을 제고하기 위한 사업들도 많다. 그러나 이들이 내용상 중복 투자와 낭비적인 투자의 요소가 있다는 점은 부인하기 어렵다. 그러므로, 대학의 연구개발에 대한 지원, 특정사업에 대한 지원, 과학기술 분야에 대한 지원 등이 서로 중복은 없는지, 효과는 어느 정도인지에 대한 공동의 분석과 조정이 필요하다.

국가 인적자원의 흐름에 대한 효율적 관리가 정책의 핵심



대졸 인력은 국가인적자원의 핵심을 차지한다고 볼 수 있다. 지식 기반사회에서 국가경쟁력의 여부는 인적자원을 어떻게 관리하느냐의 여부에 달려 있다. 따라서 대졸자가 졸업할 시점에서의 취업 상황에 대한 분석만으로는 부족하다. 이들 인력이 어떠한 방향으로 이행하고 있는지에 대한 추수분석과 함께, 확보한 인력이 노동시장에서 어떻게 관리되고 있으며 재훈련되고 있는지에 대한 조사 또한 지속적으로 이루어져야 한다. 즉, 이를 통한 국가적 차원에서 인적자원의 양성, 확보, 관리에 관한 정보인프라의 구축이 이루어져야 할 것이다. 특히, 이 정보 인프라에는 국가인적자원의 흐름을 잘 파악할 수 있는 다양한 자료를 담고 있어야 한다.

더불어 이러한 정보 인프라는 대학졸업자를 중심으로 한 인력 데이터베이스(DB)는 물론, 이들의 노동시장 내에서의 흐름에 대한 분석을 기본적으로 수록하고 있어야 하고, 전공분야와 직업과의 불일치 (mismatch) 현상에 대한 자료, 지역별 산업 및 직종의 현황과 미래 전망에 따른 인력 수요 전망 등을 포함하고 있어야 한다. 그리고 이러한 국가 정보체제가 독자적으로 운영되는 것이 아니라, 각종 유관 정보 서비스 체제와 연계망을 구축해 운영되어야 한다.

따라서, 이를 위해서는 지역별 직업정보 제공 서비스 체제와의 연계가 필요하고, 지역별 정보서비스 체제에서 대졸인력에 적합한 산업별, 직종별, 자격종별, 구인 및 구직 정보체제가 구축되어야 할 필요가 있으며, 대학의 취업지도 관련 부서와 기업 인력충원 담당 부서와의 유기적 연계 형성 등이 중요하게 다루어져야 한다.

지방대학이 소외될 수밖에 없는 이유

지방대학 졸업자의 취업문제는 교육체제 내·외적요인이 같이 작용하는 대표적인 영역이다. 지방대학 졸업자의 취업이 문제가 되는 것은 한편으로는 지방의 경제·산업 여건이 졸업자들을 수용할만한 여건이 되지 않아서이기도 하고, 다른 한편으로는 지방대학의 경쟁력



이 낮다고 인식되어 졸업자에 대한 현장에서의 선호도가 낮기 때문이기도 하다.

지방대학의 이러한 위기 현상에는 경제·사회·문화의 수도권 집중화 현상, 지자체와 산업체의 관심 부족 같은 외재적 요인과, 대학의 교육여건 약화, 자기 혁신노력 미흡 등의 내재적 요인이 같이 작용하고 있다. 문제는 이러한 두 요인이 서로 악순환의 과정을 거친다는 점에 있다. 즉, 이번 조사결과에서 지방대학 졸업자들은 수도권 대학졸업자들에 비해 고용의 질적인 측면에서 현저하게 열세에 있는 것으로 나타난 것이 그러한 예이다.

지방대학 졸업자의 취업문제는 결국 지방대학 전반에 대한 경쟁력을 높이는 문제와 직결된다. 여러 가지 요인 중에서도 특히, 지방대학의 문제는 지역의 경제력과 산업경쟁력 등과 불가분의 관계가 있다. 현재 수도권과 비수도권의 경제력 차이는 심각한 수준인데, 예를 들어, 지역 총 생산 중 수도권의 비중은 1985년의 42.0%에서 2000년에는 47.2%로 증가했으며, 충청 남·북도와 제주도를 제외한 전 지역에서 수도권과의 격차가 확대된 것으로 나타났다. 또한 2001~2003년 지방대학 졸업자의 국내 10대 기업 취업률은 4.7~5.0%로, 같은 기간

의 수도권 대학 졸업자 취업률 9.9%~13.5%에 비해 현격히 낮은 것으로 나타났다. 이는 수도권에 유력기업이 산재해 있기 때문으로 분석된다.

대졸자들이 선호하는 전문·기술·행정관리직의 비중도 서울 28.9%, 경기 22.7%, 인천 17.8%로 비수도권 지역평균인 13.8%보다 높은 것으로 나타났다. 또한 직접세 기준 국세와 지방세수의 70%가 수도권에 집중되어 있고, 은행예금액과 대출의 66.8%가 수도권에 집중되어 있으며, 벤처기업·연구개발·정보 기능과 관련된 업체가 수도권에 밀집되어 있어 수도권의 경제력은 비수도권과는 비교가 안 될 정도이다.

따라서, 이러한 현실 속에서는 이번 분석에서와 같이 지방대학 졸업자들이 대기업보다는 중소기업에 더 많이 취업하고 있고, 정규직보다는 비정규직에 취업하고 있으며, 진출하고 있는 산업 분야에서도 열세를 보이고 있다는 것은 예상 가능한 결과이다. 그러므로 이러한 문제해결을 위한 전략도 지역의 정치·경제·산업·문화를 망라한 총체적인 구조 속에서 모색될 필요가 있다.

또한 지방대학 졸업자의 취업 문제를 포함해 경쟁력을 강화하는 문제는 기본적으로 대학의 기초역량 회복을 출발점으로 해야 할 것이다. 지방대학의 육성이 각 지역들이 재정적인 측면에서의 불건전성을 완화하고, 기초역량 즉, 펀더멘털(fundamental)이 정비된 이후에 혁신을 추진하도록 할 필요가 있다는 의미이다. 재정적인 측면의 지역간 격차가 심한 상황 속에서는 지역사회(communitiy), 기업, 그리고 대학들은 협력망 구축을 통해 혁신의 과정에 참여하기가 어렵다. 현재의 구도에서 대학들은 그 추진체계에서 약간 소외되어 있는 것이 사실이다.

지방대학들이 소외될 수밖에 없는 이유는 여러 가지가 있겠지만, 그 중 가장 중요한 이유는 대학들의 재정의 영세성과 더불어 불건전성(unsoundness)이 존재하기 때문이다. 이러한 상황 속에서 지방대학

들에게 기업과 협력하고, 대응자금을 지불함으로써 혁신의 과정에 참여하라고 하는 것은 무리한 접근이다. 이런 점에서 현재 지방대학 혁신역량 증진을 위한 재정지원 사업은 대형과제에 대한 지원을 최소화하고 대학의 자생력을 증진시킬 수 있는 방향으로의 지원이 병행되어야 할 것이다.

대형과제 위주의 지원은 지방 대학들의 교육과 연구 동기유발을 촉진하기 위한 방식과는 다소 거리가 있다. 그리고 아이디어는 좋으나 재정적인 역량이 없는 대학들의 사업 참여를 초기에 차단할 수가 있다. 따라서, 지방대학의 참여를 촉진하기 위해서 우선 소형과제(project) 중심으로 가능한 한 많은 대학들이 참여할 수 있도록 지원하고, 그 다음단계에서부터는 과제를 잘 추진하고 있는 대학을 선별해 과제 수를 줄여나가면서 지원하는 일종의 '토너먼트식 지원'을 고려할 필요가 있다.

또한 현재 국가적 차원에서 추진되고 있는 이른바 지역혁신 체계개편(RIS)노력의 일환으로 대학이 지역혁신 클러스터의 핵심 역할을 하는 방안이 추진되고 있다. 지방대학의 문제를 지역혁신의 일환으로 접근한다는 것은 문제를 보는 관점이 지방대학을 둘러싼 외재적이고 내재적인 요인들을 다 고려한다는 점에서 바람직한 접근이라고 생각된다. 그러나 지역혁신 체제를 구축해 나가는 과정에서는 신중을 기할 필요가 있다.

물론, 지역혁신체제 구축을 위한 청사진의 마련이나 관련 법률의 제정 등은 중앙에서 해야 할 일이지만, 지역혁신체제에 대한 세부 계획의 추진과정에서는 "위에서 아래로(top-down)"의 방식이 지나치게 강조되어서는 성공하기가 어렵다. 단어 그대로 각 지역과 대학들의 자발적인 참여를 유도해 혁신의 과정을 스스로 개발하고 추진해 나가도록 하는 "아래에서 위로(bottom-up)"의 방식을 취하는 것이 보다 효율적인 것이다. 지방대학의 문제도 유사한 맥락이라고 볼 수 있다. 즉, 지방대학



스스로의 경쟁력 증진 노력을 유도하는 방향으로 정책을 적용하는 것이 중요하다.

실질적 산학연 협력이 해결책 될 수도 있다

고등교육기관 졸업자의 실업 문제를 완화하기 위해서는 현재 명목상으로 추진되고 있는 산학협력이 대학과 기업 상호간에 실효성 있게 이루어져야 한다. 그동안 국가 정책적 차원에서 이루어지고 있는 각종 사업들이 산학연 협력을 주된 조건으로 해 추진되어 왔다. 그러나 산학협력이 내실 있게 운영되고 있는 경우는 많지 않다. 따라서, 대졸자 취업문제 개선을 위한 산학연 협력 강화는 다음과 같은 방향으로 이루어져야 할 것이다.

우선 산학협력을 통해 산업 현장의 인력 요구에 대한 양적·질적인 수요 분석을 해 나가야 한다. 이는 과연 어떠한 인재들을 고용주가 필요로 하는지에 대한 지속적인 분석이 필요하다는 의미이다. 지식기반 사회에서 고급인력에게 필요한 능력은 과거와는 상당한 차이가 있다. 예컨대 캐나다(the Conference Board of Canada)에서는 지난 십여년간 기업에서 요구하는 대졸자들의 능력이 무엇인지를 규명한 결과, 지식경제(Knowledge Economy)와 밀접한 능력들이 대졸자에게 요구된다는 점을 밝힌 연구결과가 발표되었다.

즉, 기업 측에서 대졸자에게 요구하는 능력은 특정 분야에 대한 기술이 아니라, 분명하게 말하기와 쓰기를 포함한 의사소통 능력(ability to communicate clearly both orally and in writing), 팀 내에서 효과적으로 일하는 능력(ability to work effectively in teams), 비판적이고 창의적으로 생각하는 능력(ability to think critically and creatively), 문제해결 능력(ability to solve problems), 리더십을 행사하는 능력(ability to exercise leadership) 등이다.

이러한 공동의 작업은 자연히 대학에서 가르쳐야 할 내용과 방법의 개선으로 유도되어야 한다. 앞서 제시한 바와 같은 핵심역량의 육성

은 대학에서 작은 규모의 강의에서 토론과 논의를 통해 육성되는 것이므로, 대학의 강의 모습은 지금과 달리 현저히 바뀌어야 한다는 점이 강조되고 있다. 지식기반사회에서 지식과 기술은 새로운 지식의 창출과 부가가치를 창출하는 핵심자본이기 때문에, 새로운 지식과 기술의 창출과 확산작업이 지속적으로 이루어져야 하는데, 이러한 작업들은 대학과 산업체가 유기적인 연계 속에서 해나가야만 한다. 그리고 이러한 작업을 통해 대졸자에 대한 취업에 있어 양적·질적 개선을 도모해야 한다.

한편 산학협력의 과정에서 대학자체의 노력도 중요하다. 대학은 전공분야별·대학별로 협력 체제를 구축하는 것이 필요하다. 협력체의 구축을 통해 산업별 단체들과 협의하여 교육과정을 공동 개발할 필요가 있다. 끊임없이 변화하는 산업과 지식 등에 부응하지 못하는 교육내용과 방법으로는, 경쟁력을 높일 수 없다. 또한 취업문제 완화를 위해 운영하고 있는 정부의 인턴십 제도의 운영도 산학협력의 활성화라는 맥락에서 추진되어야 할 것이다. 정부는 산업별·업종별·전공별 프로그램의 개발 및 운영에 대한 지원을 해야 하고, 산업별 대표 단체와 대학별 연합체간의 협력체제 구축을 통해 인력활용에 대한 효과를 높일 수 있는 프로그램을 개발할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 특히 지방대학 졸업자들의 취업문제 완화와 관련해서는 대기업을 통한 지원은 한계가 있으므로, 중소기업과의 인턴제도 활성화를 위한 지원을 강화하고 중소기업청을 통한 지원을 강화할 필요가 있다. [KDI]

높은 취업률, 대학교육만 바뀌어도 가능성 있다

- 고등교육기관 졸업자 취업동향과 고등교육 정책의 방향

김희수 | 건양대학교 총장, kimhs@kytis.konyang.ac.kr

유교적 관념에 입각한 우리나라의 교육열은 가히 세계적인 재론의 여지가 없을 것이다. 인문계 고등학교 졸업자의 대학 진학률이 세계 1위를 기록할 정도로 87%까지 높아져 고등교육의 기회는 이미 보편화의 단계로 접어든 지 오래되었다. 고등교육 기관 수나 학생 수에서도 매우 빠른 속도로 양적 팽창을 거듭해 해마다 많은 졸업자들을 양산하여 사회에 배출하고 있다.

이와 같은 교육열은 근면·성실이라는 민족성과 함께 어우러져 우리나라 산업 발전의 원동력이 되었다. 그런데 국내 4년제 대학 졸업생들의 취업률은 1996년을 정점으로 급락해 2003년에는 53.5%라는 외환위기 이후 최악의 성적을 기록했다. 대학 졸업생의 취업률 추락은 다양한 외적인 요인이 있지만 교육환경의 변화에 능동적으로 대처하지 못한 대학 내에서도 그 원인을 찾아볼 수 있음을 대학 경영자의 한 사람으로서 시인하지 않을 수 없다. IT기술의 급격한 발전으로 산업사회에서 지식정보화 사회로 이동하면서 산업구조와 직업구조가 크게 변화함에 따라 기업에서는 전문성(specialization)은 물론 외국어능력과 PC활용능력, 커뮤니케이션 스킬, 창의력 등 다양한 능력을 보유한 인재를 원하고 있음에도 불구하고 아직도 대부분의 대학에서는 과거의 교육 내용이나 방법을 답습하고 있어 변화의 흐름에 적절하게 대처하지 못하고 있는 실정이다.

이에 이 글에서는 우리 사회의 커다란 사회적 문제로 대두되어 있는 '청년 실업'의 심각성을 먼저 확인하고, 이를 극복하기 위한 노력의 일환으로 대학에서 내적 경쟁력 강화를 통해 노동시장에서 수요와 공급의 불일치(mismatch)를 개선하기 위한 고등교육의 정책 방향을 제시하고자 한다. 그리고 이러한 방향의 사례로서 최근 3년간 연속하여 90% 이상의 높은 취업률을 달성한 건양대학교에서 추진하고 있는 교육 내용들을 소개하고자 한다.

청년 실업률, 고착화 경향을 보이고 있다

외환위기 이래로 '청년실업'은 커다란 사회적 이슈로 대두되어 정부를 위시한 각계각층에서 그 해법을 찾기 위해 노력하고 있지만 아직도 요원한 느낌이다. 경력직 위주의 채용 관행의 등장과 함께 수시채용, 캠퍼스 리크루팅, 면접전형의 강화 등 기업의 채용패러다임 변화는 최근 5년간의 대학 졸업자 평균 취업률을 50% 내외로 추락시켰다.

얼마 전 통계청에서 발표한 '6월 고용동향'에 따르면 실업률은 3.2%로 지난달에 비해 0.1%감소했으며, 실업자도 2만 5천명 줄어들었다. 이 결과를 보면 표면상으로는 개선되고 있는 것처럼 보이지만 취업자 중에는 49.5%가 임시직과 일용직 등 비정규직이며, 65만 명이 18시간 미만의 단시간 근로자라는 점은 고용상황이 전체적으로 매우 불안정하다는 점을 알 수 있다. 그리고 15~29세까지의 청년





실업률은 7.8%로 전체 실업률의 2.4배를 넘었다.

그런데 이 같은 통계청의 발표와는 달리 우리가 체감하고 있는 상황은 훨씬 심각하다. 물론 청년층에는 구직자가 많기 때문에 실업률이 전체 실업률의 2배 정도는 된다면, 우리는 OECD 회원국의 평균 1.9배보다 훨씬 상회하고 있기 때문이다. 또한 통계청이 밝힌 청년실업자는 38만 7천명인데 여기에 포함되지 않는 비경제활동인구로 분류된 취업준비자 20만 2천명, 구직단념자 9만 4천명을 더한다면 최소 청년실업자 수가 60만을 넘게 되니 인구에 화자되는 '이태백(이십대 태반이 백수)'이나 '청백전(청년백수전성시대)'이라는 유행어가 과장이 아님을 알 수 있다.

대졸자는 늘어난 반면, 대졸자들이 취업을 선호하는 금융기관, 대기업 등 소위 뽕밭은 일자리(decent job)는 1997년부터 2002년까지 32만개나 줄어 고학력 실업을 가중시키고 있다. 또 경제성장에도 불구하고 산업구조의 변화로 고용없는 성장의 징후도 보이고 있다. 그리고 불안정한 국내의 정세와 극도의 내수 침체, 고임금과 강성노조 등은 기업의 투자 의욕 저하와 함께 해외 투자 확대의 요인으로 작용하고 있어 청년실업이 고착화되는 경향을 보이고 있다.

정부에서는 올해도 5천억 원 이상의 예산을 청년실업 극복을 위해 투입하겠다고 밝혔지만 단기적인 대책 위주로 편성되어 근본적인 처방에는 역부족이다. 지난 5월에는 대통령까지 직접 나서 대기업 총수들과 간담회를 가져 경제 활성화를 위해 투자와 고용의 확대를 당부했다. 그 결과 삼성·LG·현대차·SK 등 4대 그룹에서는 올해 채용 규모를 지난해보다 12% 가량(4,400명) 늘려 3만 6,500명을 뽑겠다고 발표했다. 그러나 최근 한 취업정보업체에서 300대 기업에 속한 97개사를 대상으로 하반기 채용계획을 조사했는데, 지난해보다 축소된 35개사에서 신규채용으로 9,170명만을 계획하고 있어 올해도 극심한 취업난이 예상되고 있다.

이와 같이 일자리를 찾지 못한 고학력 청년층이 계속 늘어난다면

국가의 역동성이나 경제성장은 커다란 위기에 직면하게 될 것은 자명하다. 개인적으로 엄청난 교육 투자 비용의 손실과 함께 사회진입에 실패함으로써 입은 커다란 심리적 압박은 강한 스트레스로 인한 질병으로 연결됨은 물론이요, 사회와 체제에 대한 불만의 증폭으로 이어져 대규모의 신용불량자와 각종 범죄자, 심지어 이민자까지 양산하는 등 국가적인 손실은 계량적인 수치를 넘어서게 될 것이다.

기업이나 사회적으로도 인력 구조의 선순환적 신진대사를 가로막아 정작 인력이 필요할 때 인재부족 사태를 야기하게 될 것이다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 고등교육기관 특히 대학에서 어떤 방향으로 교육정책을 개선해야 하는가 여기서 간략하게 살펴보자.

마구잡이식 배출만 하는 대학교육도 문제다

대학을 졸업하더라도 취업이 되지 않아 오늘도 많은 젊은이들이 패기와 자신감보다는 미래에 대한 불안함과 두려움으로 더운 날씨에도 도서관과 학원을 전전하며 취업 준비를 하고 있다.

그런데 그들은 하나같이 전공 분야의 신진학문 동향을 공부하거나 교양을 담은 서적을 독서하는 것이 아니라, 취업을 위해 기업에서 요구하는 토익이나 토플 공부에만 매달려 있다. 영어를 모국어로 사용하는 외국인들에게는 초보 수준의 영어시험 준비에만 열중할 뿐 그들과의 의사소통을 위한 살아 있는 학습은 소홀히 하고 있으니 안타까울 뿐이다.

청년 실업자는 나날이 증가하는데 기업에서는 쓸 만한 인재가 없다고 하소연하고, 중소기업에서는 수십만 명의 외국인 노동자를 고용해 부족한 인력을 보충하는 아이러니컬한 상황이 계속 재현되는 실정인 것이다. 노동력은 부족한데 실업률이 높은 모순적 상황의 원인은 상당 부분 유교적 전통에 기인한 직업이나 일에 대한 왜곡된 인식에서도 찾을 수 있다.

그런데 보다 근원적인 원인으로 기업이나 사회의 변화에 부응하여 시대를 선도하는 인재를 육성하지 못한 채 마구잡이식으로 배출하는 대학 교육에서 찾을 수 있을 것이다. 이러한 사실은 2001년 교육부의 『기업의 대학교육 만족도 조사연구』에서 기업체 인사담당자들이 대졸신입사원에 대해 전반적으로 불만족스러움을 표명한 자료를 통해서도 극명하게 나타났다.

그리고 2002년 12월 전경련에서 300개 회원사 기업의 인사담당책임자를 대상으로 한 조사에서는 신입사원이 대학에서 습득한 지식 및 기술은 기업 필요 수준의 26% 불과하며, 기업에서 필요로 하는 인재 교육 수행도에 대해 54%가 '잘못하고 있다'고 응답하여 충격을 주었다. 이 조사에서는 특히 교육부문 중 구체적으로 잘못하고 있는 부문으로 '실습 및 현장 교육' (87%), '창의력 배양교육' (75%), '인성교육' (59%), '전공교육' (51%), '대인관계 및 의사소통 능력' (48%) 등이 지적된 반면, '정보화 교육' (43%), '자기관리능력 교육' (32%), '외국어·국제화 교육' (28%) 등은 상대적으로 잘하고 있다고 지적하여 앞으로의 개선 방향을 제시했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

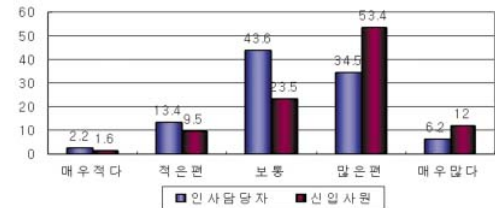
한편 지난 2003년 6월 전경련에서 주최한 『기업이 바라는 인재상 및 이의 실현방안』 세미나에서 기업은 대학에게 전문 지식 이외에 조직에 들어가서 원만한 대인관계와 당면한 문제를 해결할 수 있는 커뮤니케이션, 리더십, 대인관계, 경영 계획 수립, 경영 사례 연구, 문제 해결, 활동성, 시간관리법 등을 가르쳐 줄 것을 요구했다. 지식이 새로운 가치창출과 국가경쟁력의 원동력이 되는 지식기반사회의 특성을 반영하여 창의적이고 폭넓은 기본 능력을 갖추 수 있는 새로운 교육의 필요성을 제기한 것이라 할 수 있다.

또한 한국교육개발원에서 2004년도 발간한 『대학교육의 국제화·선진화 방안 연구』라는 연구보고서에서는 고등교육의 국제화(internationalization)와 질 제고 노력을 가속화시키는 요인으로 세계화(globalization)와 더불어 지식의 중요성의 증가, 정보통신 혁명, 국제적인 노동시장의 출현, 세계의 사회·정치적 변화 등을 들었다. 그리고 주요 국가의 대학들과 우리나라 대학들의 사례를 살핀 후, 우리나라 대학교육의 국제화·선진화 방안으로 교수·학습 여건 개선, 생애핵심능력 개발, 통합적 교육과정 운영, 국내외 대학 및 산학간 협력 강화, 엄격한 학사관리 및 평가, 교육우수실천사례 장려, 학생 중심적이고 유연한 교수·학습 시스템, 다양한 교육과정 및 교수학습 모형 개발, 외국인 교수와 학생 유치 확산, 외국인 학생과 본교 학생 통합 프로그램 개발, 학부 혹은 학과장의 리더십 강화, 전

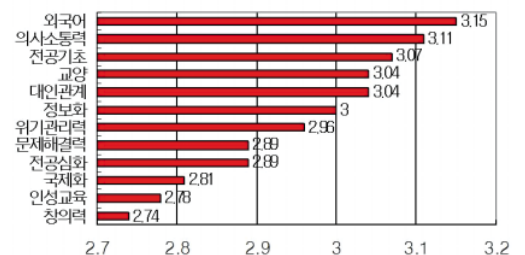
기업에서 필요한 인재를 육성하는 정도



학습한 능력과 요구되는 능력의 차이에 대한 인식



대학 교육 내용에 대한 만족도(300명 이상)



〈그림 1〉 교육부(2001), 『기업의 대학교육 만족도 조사』



공 결정 및 진로탐색 서비스 강화, 대학교육 관련 자료나 정보의 통합 시스템 구축 관리 등을 제시했다. 이 같은 논의를 종합하여 볼 때, 대학에서는 지식정보화사회에 적합한 인재상을 실현하기 위해서는 기업과 사회의 질타와 요구를 겸허하게 수용하여 과거의 정형화된 지식을 넘어서 끊임없는 변화에 적응할 수 있는 보다 높은 자질을 학생들에게 교육시켜야 한다는 점에서 고등교육의 정책 방향 설정에 많은 시사점을 주고 있다고 할 수 있다.

건양대, 3년간 90% 이상 취업률 보이고 있다

과거의 상이탑에서 안주하던 대학들은 '준직주의'에 입각한 대학 설립의 증가와 입학자원의 감소 등 여러 요인에 의해 대학 존립을 위한 자구책의 일환으로 경쟁력 강화를 위한 변화를 모색하게 되었다. 특히 세계화, 지식정보화 사회로의 변화는 대학의 변화에 박차를 가했는데, 이는 결국 대학 구성원들의 인식 전환을 통한 교육과정의 개편뿐 아니라 심지어는 교육이념의 재구성에까지 도달했다.

그런 점에서 과감하게 실용적이고 실무중심적인 학문으로 교육 과정을 개편하고, 학생들의 흥미를 유발시키는 교수법의 개발하여 최근과 같은 험난한 취업대란의 파고 속에서도 3년간 90% 이상의 높은 취업률을 연속으로 달성한 건양대학교에서 추진하고 있는 프로그램의 일부를 고등교육정책 개선의 한 사례로 간략히 소개하고자 한다.

가. H4C 특성화 교육

건양대학교는 1991년 개교 이래 철저하게 수요자 중심의 교육을 표방하여 왔다. 물론 수요자에는 학생을 포함하여 향후 졸업생을 채용할 기업이나 사회까지 포함했다. 또한 개교 초기부터 대학의 건학이념을 구현하기 위하여 3C교육을 실시하여 특성화를 모색하던 중 H4C라는 건양대만의 독특한 교육시스템을 구축했다.

H4C의 인성교육(Humanity), 외국어회화교육(Conversation), IT교육(Computer), 자격증취득교육(Certification)을 지칭한다.

인성교육은 다른 사람과 더불어 직장생활을 할 수 있는 '원만한 인재(People Person) 양성을 위한 교육 프로그램으로, 건학이념에 바탕을 두고 있다. 1학년 학생들을 대상으로 '인성교육'이라는 교양필수 교과목을 개설했으며, 2001년부터 시행하고 있는 '인성교육 지도교수제', 공동체 정신 함양을 위한 '인성관(기숙사) 인성교육', 교외 거주 자취·하숙생을 위한 '교외사감제', 우리 전통의 소중함과 정신세계를 체험하는 '전통다도실' 개설, 의대생을 위한 '명심보감' 특강, 소외되고 낙후한 지역사회와 함께하는 '자원봉사', '생활예절·직업예절 교육' 등 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 외국어회화 교육은 인성교육의 기초 위에 세계화 시대 현장감을 지닌 외국어 교육을 통해 국제 경쟁력을 갖추기 위한 교육프로그램이다. 2002년부터 영어 중심교육에서 중국어·일본어를 추가하여 1·2학년 재학 중 매학기 2학점씩을 의무화하고 있다. 또한 매학기 모의토익을 1회 이상 의무적으로 응시하도록 지원하고 있으며 성적우수자에게는 장학금을 지급하여 적극 장려하고 있다.

IT 교육은 IT 기본과 심화과정을 두고, 체계화된 맞춤형 전문교육과정을 마련하여 취업 경쟁력을 확보하려는 교육프로그램이다. 2001년 IT센터를 개원하여 인프라를 구축했다. IT과정에 10학점을 의무적으로 이수케 하여 관련 자격증 획득으로 취업 경쟁력을 확보하는데 지원하고 있다. 기본 및 심화과정은 초급에서 고급과정에 이르기까지 철저한 프로젝트 실습 위주의 교육과정을 운영하고 있다.

자격증 취득 교육은 능력위주의 사회에서 실무 전문가로 인정받는 척도인 자격증을 취득할 수 있도록 하는 교육 프로그램이다. 2002년부터 자격증교육 전용강의실을 구비하고 취업교육 실습실을 갖추었으며, 전 학과에서 1개 이상 자격증 과목을 정규과목으로 개설하여 운영하고 있다. 또한 평생교육원에서 자격증 취득 강좌를 개설하여 운영하고 있으며, 자격증취득 우수학과에는 지원금을 지급하고 있다.

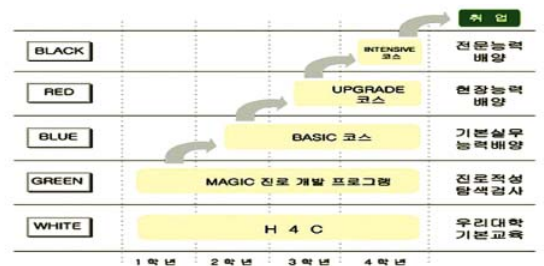
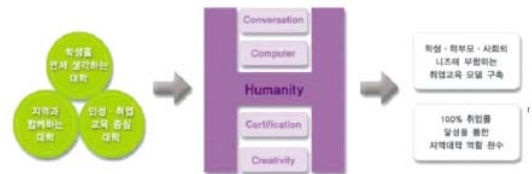
창의력 신장 교육은 지식기반사회로의 이동에 따른 창의력이라는 사회의 필요에 부응하여 도전적이고 자신감 넘치는 인재 육성을 위해 지식정보 활용 능력과 새로운 변화에 적응 할 수 있는 능력을 신장시키는 교육프로그램이다. 2002년부터 창의력개발연구소를 개설하여 창의력 향상 관련 프로그램을 개발, 창의력 검사 실시 및 교육을 실시하여 창의적인 인재 육성을 위해 노력하고 있다.

나. 취업MAGIC 프로그램

대학의 경쟁력 강화 및 실무형 인재 교육 특성화에 기여하는 한편 지역 인력개발 네트워크를 구축한다는 목표로 학생과 산업체가 만족하는 타대학과 차별화된 인재양성으로 대학의 경쟁력을 키우기 위하여 취업MAGIC [인적자원(MAnpower) 업그레이드(upGrade) 집중(Intensive) 과정(Course)] 프로그램을 개발하여 운영하고 있다. 2003년도 지방대육성사업으로 샌드위치(Sandwich)식 단계별 취업지도 프로젝트인 취업MAGIC 프로그램은 학생들의 성격 및 적성검사를 통한 단계적이고 체계적인 진로 지도를 위한 학생진로개발 프로그램을 구축을 기초로 하고 있다. 진로탐색이 끝나면 학생들은 각 단계별로 구성된 공통 및 전공 BASIC과정, UPGRADE과정, INTENSIVE과정과 현장실습을 이수토록 하여 인증해 줌으로써 이론과 실무 능력·경험 등을 겸비하여 취업의 질적 향상을 유도하는 프로젝트이다. 취업MAGIC 프로그램을 효율적으로 수행하기 위해 기숙사 시설까지 완비된 전국 최초의 취업교육을 위한 1,000명 규모의 종합취업교육센터인 취업MAGIC센터를 지난 5월 준공하여 활용하고 있다.

이상은 전술한 바와 같이 건양대학교에서 사회적 필요에 부합하는 실용적이고 전문성을 갖춘 인재를 양성하기 위해 실시하고 있는 교육 프로그램 중의 일부분을 소개한 것이다. 물론 많은 대학에서 자신들의 여건에 부합하는 프로그램들을 개발하여 열심히 시행하고 있는 것으로 알고 있다. 이와 같이 대학들이 부단한 자기 혁신의 노력을 기울이지 않고, 상호간의 경쟁과 협조 속에서 교육의 질적 개선을 위해 총력을 경주한다면 우리나라의 고등교육은 사회의 우려와 걱정을 해소시킬 수 있을 것이다. 아울러 이 같은 교육을 통하여 학생들이 그들이 품은 거대한 이상과 야망을 실현시켜 우리나라를 넘어선 인류사의 발전을 선도할 인재로 활동할 것이라 확신한다. [10]

H4C 교육개혁 체계도



현재의 ‘학교평가’, 그 前과 後

—우리나라 학교평가의 역사와 과제

정책희 | 한국교육개발원 교육기판평가실장, thchung@kedi.re.kr

우리나라에서 학교평가에 대한 본격적인 논의가 시작된 것은 교육개혁위원회(1995. 5. 31)가 “신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안”에서 교육개혁 과제의 하나로 학교평가제 도입을 제안한 이후부터이다. 그 취지는 학교간의 선의의 경쟁을 유도하고, 학부모와 학생 등 교육수요자에게 학교 선택과 진로선택에 필요한 자료 제공을 위하여 학교를 평가·공개하고, 평가결과와 행·재정적 지원의 연계를 강화하여 교육기관의 책무성을 강조함으로써 교육의 질이 향상되도록 하자는 것이었다. 그리고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 1997년 12월에 기존의 교육법을 교육3법으로 개편하면서 독립된 초·중·고교육법 제9조②항에 교육부장관이 교육행정의 효율화를 위하여 지방교육행정기관과 학교를 평가할 수 있도록 규정하고 1998년에 제정된 동법 시행령에 그 실시를 위한 구체적 사항을 명문화하였다.

그러나 교육부(현재의 교육인적자원부)는 법이 제정되기 이전, 즉 1996년에 교육개혁위원회가 학교평가 제도 도입방안을 천명하자마자 시·도교육청으로 하여금 학교평가를 실시하여 그 결과를 보고하도록 조치하였고, 1997년도에는 시·도교육

		주요 사업 내용	평가 기간	평가 위원	예산 (천원)	
<div style="text-align: center;"> <p>평가 실시 단계 (I)</p> <p>2000년~2002년</p> <p>□ 단위학교 교육 개선지원</p> </div>	모형 개발 단계 1998년~1999년	1998 1999	학교평가 체제 및 모형 개발 연구 수행 학교종합평가 모형 개발 및 시범 적용		70,000 100,000	
	<div style="text-align: center;"> <p>평가 실시 단계 (II)</p> <p>2003년</p> <p>□ 학교교육 현황 조사 및 학교 교육의 질 확인</p> </div>	2000	시범평가(1차년도) · 방문 시범 평가 실시: 16개교 · 설문에 의한 학교현황 파악: 일반계고 108개교	6일	13명	485,000
		2001	시범평가(2차년도) : 2000년도의 기초를 이어 확대 실시 · 방문 시범 평가 실시: 32개교 · 설문에 의한 학교현황 파악: 초·중 100개교씩 200개교 · 사후평가 실시: 16개교	규모별 4~5일	규모별 6명~11명	541,000
		2002	본평가(1차년도) : 2001년도의 기초를 이어 확대 실시 · 방문 평가 실시: 84개교 · 설문 평가 미실시 · 사후 평가 실시: 16개교	규모별 3~4일	규모별 6~8명	1,082,000
	2003	본평가(2차년도) : 학교평가의 모형 전환 - 양적 자료와 질적 자료의 상보적 활용을 통한 효율적 평가 방안 마련 설문평가: 전국 초·중·일반계 고등학교 756개교 · 방문평가: 전국 초·중·일반계 고등학교 100개교	2일	3명	541,000	
	중장기 발전 방안 수립 단계 2004년	2004	· 학교평가 중장기 발전 방안 마련 · 시도교육청 학교평가 실태 분석 · 시도교육청 학교평가 편람 개발 · 평가위원 연수			100,000

<표1>KEDI의 학교종합평가 개요



청에 대한 교육부 평가기준에 시·도교육청의 학교평가 실태 항목을 추가하고, 시·도교육청 학교평가를 지원하기 위하여 학교평가편람을 개발하여 보급하였다.

이와 더불어 교육부는 국가차원에서 학교평가를 실시하기 위하여 한국교육개발원을 그 주관기관으로 정하여 '98~'99년도에는 학교평가체제 및 모형개발과 시범 적용을 통하여 모형의 타당화를 검증하고, 2001년도와 2002년도에는 시범평가를 실시하였으며, 2002년도와 2003년도에는 본 평가를 실시하였다. 그러나 2004년도부터는 중앙 차원에서 모든 학교를 평가한다는 것은 인력과 예산 등 여러 면에서 무리가 따르고, 학교의 설립, 운영, 폐지의 권한과 책임을 가지고 있는 시·도 교육감이 이미 학교평가를 실시하고 있는 마당에 이중적으로 학교를 평가할 필요가 크지 않다는 정책적 결정에 따라, 한국교육개발원에 의한 직접적인 학교평가는 중지하는 대신에 시·도교육감이 실시하는 학교평가의 전문성을 높여줄 수 있도록 학교평가에 대한 전문적인 연구와 개발 서비스를 제공하도록 그 역할이 조정되었다.(표1 참조).

원래 한국교육개발원은 학교평가모형으로서 ① 질문지 조사에 의한 상대평가 모형, ② 현장실사에 의한 기준지향평가 모형, ③ 현장실사에 의한 목표지향형 평가모형, ④ 현장실사에 의한 정보제공모형 등 4가지를 제안하였으나 실제로 적용한 것은 정보제공 모형이다.(이를 컨설팅 모형이라

〈표2〉 평가대상학교 수

구분	2003				2004			
	초	중	고	계	초	중	고	계
학교총수	5,407	2,809	2,008	10,224	5,526	2,876	2,045	10,447
평가대상교	1,792	1,101	874	3,767	2,656	1,637	826	5,119
비율(%)	33.1	39.2	43.5	36.8	48.1	56.9	40.4	49.0

〈표3〉 시·도별 예산 규모

구분	2003	2004
평가학교 수	3,767개교	5,119개교
평가직접경비	1,553,324천원	1,376,838천원
자구노력경비	5,797,300천원	6,176,400천원
계	7,350,624천원	7,553,238천원
1개교당 평균 평가직접경비	412천원	269천원
1개교당 평균 자구노력비	1,951천원	1,207천원

고도 부른다). 이 모형을 적용하면서 여러 가지 비판과 대안이 교육부, 학교, 교육청, 그리고 전문가 집단 사이에서 나왔다. 그럼에도 불구하고 한국교육개발원에 의한 국가수준의 학교평가 사업은 여러 가지 긍정적인 효과를 가지고 있다. 학교서열을 중시하는 상대평가나 학교교육의 책무성을 따지는 총괄평가 대신에 학교개선을 지원하기 위한 컨설팅 중심의 학교평가를 실시함으로써 단위학교 수준에서 교육개선노력이 일어나도록 하는 동기유발 기능을 발휘하였다. 즉, 수업중시 풍토조성과 교사의 전문성 신장 노력을 고취하고, 학교개선 노력을 위한 교직원 협력체제의 강화를 유도하였으며, 학교장의 경영개선 노력을 불러 일으켰다. 특히 학교평가의 필요성 및 효과에 관한 긍정적 인식의 확산을 가져왔다.

한편 시·도교육청에 의한 학교평가도 나름대로 학교평가 발전에 기여한 바가 인정된다. 즉, 학교평가는 응당 실시해야 하는 당위적이고 일상적인 학교 업무라는 의식을 갖게 하고, 교원에 대한 현직 연수 등에서 학교평가에 대한 지식을 제공하여 학교평가에 대한 교직사회의 소양을 높였으며, 학교평가 기획 및 관리에 대한 실무 경험을 쌓을 기회를 제공함과 더불어 많은 현직교사로 하여금 학교평가에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 학교평가에 대한 경험을 쌓을 수 있도록 하였다. 그러나 이와 같은 긍정적인 면이 있기는 하지만 그 실재를 분석하여보면 시·도교육청 학교평가가 매우 형식적이고 여러 가지 부정적인 면을 가지고 있음을 알 수 있다.

우선 평가대상학교의 수와 평가예산 및

자구노력비 규모 등에 비추어 볼 때 그 실효성을 얻기가 어려움을 알 수 있다.

우선 평가대상학교의 수가 너무 많다. 2003년도에는 전체 초·중·고의 약 37%를 평가하고, 2004년도에는 약 50%의 학교를 평가할 계획이다. 그러나 그 예산규모는 너무 낮은 수준이다. 즉, 매년 전국 초·중·고 40%~50%의 학교에 대하여 학교당 41만원(2004년도는 26만원)의 평가비용을 사용하여 교당 3명 내지 9명의 평가위원이 학교교육계획서에 의하여 사전 평가를 실시하고 1일 정도의 방문평가를 통하여 서류상의 실적을 확인하는 형태로 평가가 이루어지고 있다. 평가 팀은 관내 초·중·고 교장 및 교감과 전문직을 차출하여 구성하고 있으며, 평가위원에 대한 연수는 평가 전문성 소양 중심의 연수가 아니라, 학교평가 일정과 지표 소개 및 결과보고서 작성 방법 등 실무적 내용을 중심으로 길면 1일, 대개는 반나절 정도의 협의회 형식으로 운영되고 있다. 또한 가치판단과 더불어 학교평가의 주요한 얼굴의 하나인 학교특성에 대한 기술도 학교교육계획서와 관련 서류(실적)를 검토하여 평가판람 상의 평가지표별 체크리스트 내지는 평정척에 따라 체크하는 식으로 이루어지기 때문에 매우 비체계적이다. 학교교육의 메리트와 가치를 판단하는 과정도 절대평가를 위한 기준(Standards)과 상대평가를 위한 규준(Norm)을 적용하지 못하고, 단순히 항목별 평정점수를 합산하여 평가 영역별 점수를 산출한 후에 또 영역별 점수를 합산하여 학교별 총점을 산출한 후에 영역별 학교서열과 총점별 학교 서열을 매기는 등 기술적으로 매우 취약함을 보이고 있다. 특히 우수 학교 등을 선정할 때 평가결과보다는 안배

〈표4〉 학교평가에 대한 학교구성원의 반응

구분	기획단계	자체평가단계	방문평가단계	결과보고단계	결과활용단계
평균적 반응	3.09	3.18	3.16	3.11	2.91
부정성이 큰 항목	-재정확보 충족성 2.66 -학교현황진단의 충분성 2.92 -평가연수프로그램의 충실성 2.92	-자체평가에의 교직원참여 정도 2.96	-학교특성분석 충실성 3.06	-학교간 평정의 공정성 3.02 -평가결과의 신뢰성 3.08	-학생과 교직원에의 영향 2.89 -메타평가의 적절성 2.38
평정항목	10개	5개	8개	3개	4개
점수범위	2.51~3.45	2.90~3.46	2.94~3.43	2.83~3.41	2.26~3.33

*자료원: 김순남(2003)시·도교육청 학교평가에 대한 인식조사, 한국교육, 제30권, 제1호, 한국교육개발원
1. 리커트 척도, 5간척도로서 점수가 높을수록 긍정적 인식을 나타냄, 중간 평정점수는 3점(보통이다)임
2. 표집규모: 1,522명(장학사 및 연구사 등 전문직, 교장과 교감, 보직교사, 평교사)

(학교급별, 지역별 등) 형식을 취하는 경우가 많아 그 타당성이 떨어지고 있다. 평가 결과에 따라 자구노력 경비를 지원하는데 전국적으로는 2003년도 58억원, 2004년도 62억원으로 그 규모가 커 보이나, 개별 학교당 평균지원 규모는 2003년도 195만원, 2004년도 121만원 정도로 매우 영세하여 실제 학교 자구노력 지원이라는 본래 기능을 발휘하지 못하고 있다. 비록 평가결과에 따라 차등지원을 하고는 있지만 그 차이는 그렇게 크지 않을 것으로 추정된다.

시·도교육청의 학교평가에 대한 학교구성원들의 반응을 볼 때도 〈표4〉에 나타난 바와 같이 그렇게 긍정적이지 못하다. 평가의 여러 과정상의 활동에 대한 교장, 교사, 장학사 등 학교교육의 직접적 스테이크홀더들의 인식수준은 리커트척도에 의해 측정할 때 판단 유보적, 또는 답변하기 곤란하거나 어려울 때 보이는 '보통이다'라는 반응에 집중되어 있다. 특히 평가준비, 재정확보, 학교현황 진단, 평가자 연수, 학교평가결과활용에 대하여 낮은 평점

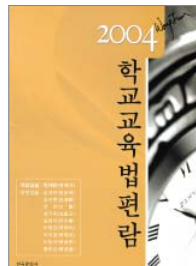
을 하고 있다. 또한 학교평가가 교사나 학생에게 아무런 영향도 주지 못한다고 인식하고 있어서, 학교평가의 실효성을 의심하게 한다.

이와 같이 교육개혁의 주요 정책의 하나로 도입된 학교평가가 큰 도전에 직면하여 있다. 한국교육개발원에 의한 국가수준의 학교평가는 시·도교육청 학교평가를 연구와 개발 차원에서 지원하는 소규모 사업으로 그 위상이 떨어지고, 시·도교육청의 학교평가는 형식적이고, 평가전문성 수준과 결과 활용 및 효과 측면에서 인정을 받지 못하고 있다. 학교의 책무성이 그 어느 때보다도 크게 요청되고 있고, 학교의 재구조화 등 학교의 개혁과 변화를 통하여 학교교육의 질적 수준을 국제적 수준으로 올려놓아야만 하는 현실을 고려할 때 매우 안타까운 현실이 아닐 수 없다. 하루 속히 우리의 현실적 상황에 부합하며, 우리의 교육적 이상의 실현에 기여할 수 있는 학교평가 방안을 마련할 필요가 있다. [10]

책소개...

어린이·청소년 어떻게 사랑할 것인가 • 강지원, 서유현, 양승실, 조석희 외 지음 / 창림출판 ● 보통 어린이·청소년 교육이라 하면, 유치원 또는 초등학교에 들어가면서부터 시작되는 것이라고 생각한다. 그러나 우리가 어린이·청소년에게 가르치고 있는 교육이라는 것은 아주 작은 부분에 불과하다. 그동안 많은 교육서가 나왔지만 태교에서부터 뇌발달, 학교교육, 삶과 환경 등 이만큼 많은 분야를 아우르고 각 분야 전문가들의 토론을 거쳐 완성된 책은 이 책이 처음이다. 이 책은 어린이·청소년과 관련된 다양하고 광범위한 영역의 전문가들이 함께 참여한 결과물이다. 또한 종전의 개별적인 접근방법을 뛰어넘어 다학문적인 시각에서 어린이·청소년 문제를 보도록 제안하기 위한 책이다. 이는 어린이·청소년의 전인적 성장과 발달을 통해 어린이·청소년 문제를 해결하기 위한 새로운 시도이며, 미래를 위한 좌표지도 제공하기 위한 시작이다. 일선 초등학교 선생님, 어린이집 등 보육계 선생님, 아동·청소년 복지계 사회복지사, 청소년 보호·육성·지도·선도 관계 선생님 등 어린이·청소년과 관련된 모든 사람들이 반드시 읽어야 할 책이다.

2004 학교교육법 편람 • 박재윤 외 지음 / 한국문화사 ● 『2004 학교교육법 편람』은 현재의 학교교육관계법 편람으로서 교육관계자뿐만 아니라 널리 일반인들이 학교교육관계법을 이해하는 데 도움을 주기 위해서 발간된 책이다. 학교교육 관계법령은 학교교육이 실시되는 데 있어서 마치 물이나 공기처럼 하나의 환경으로 작용하고 있다. 특히, 교육관계자들은 학교교육을 실시함에 있어, 관련 법령을 참조하고 그것이 제시하는 일정한 절차나 방법에 따라서 일을 하는 경우가 많다. 현대 사회의 복잡한 학교교육제도의 조직과 운영에 있어서 잘 정비된 법령은 학교교육의 성공을 위해서 필수적인 것이다. 그런데 실제의 법령은 개념적으로, 이론적으로 수미일관한 논리적 체계를 취하기가 어렵다. 현실에 있어서 법령들은 정치사회적 상황에 관련되어 복잡한 양상을 띠면서 제정되고 개정되어 가기 때문이다. 그 결과 일반인들은 법령의 복잡성에 직면하여 규범을 체계적으로 파악하기 어려워진다. 본 편람은 이러한 상황을 감안하여, 수많은 법령 중에서 중요한 사항들을 골라내고 그 사항과 관련된 실정법령의 내용을 선정해서 그것을 제시하고, 내용이 변경되는 경우에는 해당 부분을 신속하게 수정하여 독자들에게 제시하는 목적을 가지고 있다.



구입 문의 : 하우출판사 (02)922-7090 / book@kedi.re.kr

교육계 갈등의 본질과 갈등해결방안 • 한국교육개발원 편 / 한국교육개발원 ● 2003년은 다른 어느 분야보다도 교육계의 갈등이 첨예한 양상으로 나타난 해였다. 참여정부 출범과 동시에 불거지기 시작한 교육계의 갈등은 그 정도가 지나쳐서 국민적 우려와 불신의 대상이 되기도 했다. 한국교육개발원은 1997년부터 해마다 교육계의 주요이슈를 선정하고 그것을 전문적 시각에서 분석검토하여 『한국교육평론』을 발행하고 있다. 『한국교육평론』기획위원회는 2003년을 교육계의 갈등이 첨예하게 드러난 해로 규정하고, “교육계 갈등의 본질과 갈등해결 방안”으로 설정하고 교육계 갈등의 본질을 갈등의 의미와 구조, 교육 이념의 다양성, 새로운 교육주체의 등장, 교육 공동체의 측면 등에서 고찰했다. 또한 교장선출보직제, 교사회·학생회·학부모회의 법제화, 교원평가제도, 고교평준화 정책, 사립학교법 개정, 교육행정정보시스템 도입, 일반자치와 교육자치의 통합 문제 등 주요 교육정책에 나타난 갈등의 양상과 원인, 그리고 해결책을 모색하고자 했다. 『2003 한국교육평론』 “교육계 갈등의 본질과 갈등해결 방안”을 통해서 교육계 갈등의 본질을 이해하고 갈등해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. [KED]

한국교육개발원 CI(Corporate Identity) 선포



한국교육개발원에서는 창립 32주년을 맞아 한국교육과 한국교육개발원의 새로운 도약을 상징하는 CI(Corporate Identity)를 개발·선포하였다. 기존의 CI는 창립이후 본원이 그간 수행해 왔던 일들과 정신을 잘 표현해 왔으나 지난 30여년간 본원의 기능이 확대, 개편됨에 따라 기존의 CI는 역사 속에 소중히 간직하고 새로운 비전과 사명을 상징하는 CI를 개발하게 된 것이다.

- 개발목적**
- 한국교육개발원은 2002년 창립30주년을 맞이하여 “세계적 수준의 교육정책 전문 연구기관으로의 도약”을 선포하고, ① 우리나라 교육발전을 선도하는 탁월한 연구 수행, ② 전문적 자율성으로 책무 수행, ③ 연구를 통하여 사회에 봉사한다는 세 가지 사명을 밝혔다. 새로운 CI의 제작은 본원이 선포한 비전과 사명을 상징화하고 대외에 알리면서, 이를 달성하기 위한 우리의 각오를 다짐하는 것이다.
- Concept**
- 1. 밝은 색상과 이미지는 본원의 진취적이고 발전적인 미래를 표현하였다.
 - 2. 심볼은 전체적으로 사람이 땅에 발을 딛고 도약하는 이미지를 가지며, 이는 교육이 길러야 할 세 가지 덕목인 智德禮를 형상화하였다. 머리의 빨간색은 지혜(智)을 의미하고, 전체적인 사람의 인상은 덕(德)과 신체적으로 건강한 모습(體)을 상징한다. 또한 푸른색은 인간의 성장을 의미한다.
 - 3. 영문 **KEDI**의 D를 시각화하여 세계적 수준의 으뜸 연구기관으로 도약하겠다는 의지를 표현하고 있다.
 - 4. 또한 심볼에 사용된 네 가지 Color는 본원의 네 가지 미션(Red:탁월한 연구수행 / Blue:자율 / Orange :책무 / Green: 봉사)을 상징한다. 네 가지 Color에 적용하여, 세계 속에서 성장하는 한국교육개발원의 끊임없는 연구와 열정을 의미한다.