

정부의 교육개혁안에 관한 한국교총의 견해

윤 형 원

한국교원단체총연합회 회장, 충남대 교육학과 교수



지난 5월 31일 교육개혁위원회가 확정·발표한 '신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안'은 수요자중심의 교육, 교육의 다양화, 교육운영의 자율화 등 세계화·정보화 사회로의 전환기적 시대상황 속에서 우리 교육이 나아갈 방향과 비전을 제시하고, 그동안 한국교총을 중심으로 한 교육계의 건의사항들을 반영하고 있어 상당부분 타당성이 인정된다.

그러나 몇 가지 핵심적인 개혁안들 중에는 취지는 좋으나, 실제 시행상의 부작용이 예상되거나 교육적 효과성이 의문시되는 사항들도 없지 않다. 특히 교육개혁안은 그것이 시행되었을 때, 교육체제의 생산성(학업성적이나 교육의 효과성)이 제고되지 않을 경우 개혁안이 될 수 없다는 것을 판단기준으로 삼아야 한다는 것을 전제로 하여야 한다. 이러한 차원에서

본다면 여러 개혁안에 대한 판단기준이 설정될 수 있다.

무엇보다도 먼저 종합생활기록부제, 학교운영위원회, 교장·교사 초빙제 등만 보더라도 구체적인 대안 없이 원칙적인 방향만 제시함으로써 그 실현가능성과 효과에 대하여 우려하는 여론이 높다.

또한 교육재정 GNP 5% 확보방안과 교육자치제도 개선뿐 아니라 학제와 교육행정체제 개편 등의 지원체제에 관한 대책은 교육개혁을 실천하는 데 가장 핵심적인 사안임에도 불구하고 구체적인 방안이 제시되지 않았고, 앞으로도 많은 논란이 발생할 것으로 사료된다.

그리고 교육개혁안이 제대로 실현되기 위해서는 교육개혁의 주체인 일선학교의 교원들이 사명감을 가지고 교육현장을 개선하는 데 헌신

할 수 있도록 제반 근무여건과 처우를 획기적으로 개선하는 가시적인 대책이 제시되어야 함에도 이에 대한 배려가 너무 소홀히 취급되어 교육개혁방안의 성공적 수행에 회의를 갖게 하는 측면도 없지 않다.

특히 이번 교육개혁안은 적용상의 문제점과 그 효과를 누구보다도 잘 검증할 수 있는 일선 교원들과 학부모 등 각계의 의견 수렴 절차가 미흡하였다는 지적도 있다. 따라서 교육개혁위원회나 교육개혁추진위원회에서는 세부계획 수립 또는 추진과정에서 교육계를 비롯한 각계의 폭넓은 여론과 의견을 반영하여 타당성과 실현 가능성이 희박한 방안들은 과감히 수정하거나 보완해 나가야 할 것이다. 이러한 관점에서 한국교총이 교육개혁방안 발표 이후 수차례의 토론회나 의견 수렴 과정을 거쳐 마련한 개선·보완 사항을 제시하면 다음과 같다.

1. 종합생활기록부제

고교교육 정상화와 대학입학 적격자 선발의 타당성 제고를 위해 도입된 '종합생활기록부'는 교사의 업무부담 가중, 기록 내용에 대한 신뢰성과 공정성 시비, 절대적 성취기준 평가에 따른 평가 변별력 약화와 학교교육의 획일화 가능성, 대학에서 과목별 성취수준을 주요 전형자료로 활용할 경우 과목별 과외 확산 우려 등의 부작용이 예상된다.

따라서 종합생활기록부의 기록 양식은 가능한 한 객관성이 보장될 수 있는 내용이어야 하며, 격식과 규격에 얽매이도록 해서는 안 될 것으로 본다. 그러므로 개인별·학급별·학교별 특성을 융통성있게 살릴 수 있도록 각별한 관심을 기울여야 할 것으로 본다. 학교에서는 고교교육의 평가 결과를 있는 그대로 기록하여 학생을 이해하는 데 필요한 종합적인 자료로 활용하고, 대학입학 전형자료로서의 활용은 대

학 스스로 기록내용을 검증하여 활용하게 함으로써 고교와 대학의 상호견제 기능을 통해 종합생활기록부의 객관성과 공정성을 높일 수 있을 것이다.

대학입학 전형자료의 활용을 위한 종합생활기록부는 대학교육의 목적에 맞게 별도로 작성하는 방안이 검토되어야 할 것으로 본다. 이를 위해서는 종합생활기록부에 기록될 내용 이외에 학생의 학업활동 중 성취한 결과(작문, 실험보고서 등)를 포함하는 '학업성취자료'를 학생 스스로 작성토록 하고, 이러한 자료를 토대로 그 일부를 종합생활기록부에 반영하여 대학에서 필요로 할 경우 참고자료로 제출할 수 있도록 함이 바람직하다.

또한 교사의 업무부담을 완화시키기 위해서는 종합생활기록부 작성 업무를 위한 사무자동화 조치가 뒤따라야 하며, 종합생활기록부 내용의 공신력에 대해서도 교사에게 절대적 권한을 부여해 주어야 한다.

2. 학교운영위원회

교육행정기관의 지시·규제 일변도의 학교경영을 지양하고 단위학교의 창의와 자율 그리고 경쟁을 통한 다양하고 특색있는 학교운영을 도모하기 위해 학교운영위원회를 도입한다는 원래 취지는 바람직한 대책이다. 그러나 학교는 모든 것을 스스로 결정하는 자치 단위가 아니라 교육 운영에 있어 상대적 자율성을 갖는 자율경영 단위이므로 여기에는 교장의 권한 사항이 포함된다. 그러므로 학교운영위원회를 학교장을 배제한 채 학교행정에 관하여 심의·의결하도록 제도화하는 것은 행정기능상으로도 문제가 있고, 실질적인 교육효과를 기대하기 어렵다. 오히려 학교발전위원회라고 함이 바람직하다. 그러므로 학교의 자주성과 정치적 중립성을 보장하기 위해서는 교장을 당연직 위원장

으로 하는 합의제 집행기구의 성격을 갖도록 함이 바람직하다.

학교운영위원회를 설치한다 하더라도 기능측면에서는 학교운영 전반에 관한 기획 및 발전 계획, 학교규칙의 제정과 개정 그리고 학교 예산과 결산 등에 대해서 심의기능만 허용해야 하며, 학교발전기금의 조성 관리와 민간기부금의 유치와 운용 그리고 육성회 기금의 운용관리 및 학교급식 후원사항 등에 관해서만 의결할 수 있도록 함이 바람직하다.

또한 학교운영위원회는 학교급별·학교규모별·지역별·설립별 등 학교의 특수성을 감안하여 융통성있게 조직과 운영방식을 적절히 조정하여야 한다.

위원회의 정수는 당연직 위원장인 학교장 1인 외에 10~20인으로 하되, 실정에 따라 그 수를 유연하게 적용하며, 구성비율은 교사 40%, 학부모 40%, 지역사회인사 20% 정도로 하고, 특정정당의 당원과 금고형 이상의 전과자는 자격을 제한하여야 한다.

3. 교장·교사 초빙제

외국의 경우 전통적으로 철저한 교육자치 의식에서 학교의 요구와 필요에 의해 교장·교사 초빙제가 실시되기는 하지만, 우리의 경우 교직원화와 교원임용 전통 그리고 사회적 인식 등에서 독자성을 가지고 있으므로 그 실효성이 의문시되고 있다. 오히려 교원 자격체계 혼란, 교원간 갈등 야기, 교원인사의 비전문가 간섭 등으로 인한 교권침해 사건과 교원의 사기침체 등 여러 가지 부작용이 예견되므로 시행에 신중을 기해야 한다.

현행 제도에서도 다양한 양성과 임용방식 기준 및 재교육 프로그램을 합리적으로 활용하면 학교실정과 교육내용뿐 아니라 교육수요자의 요구에 적합한 유능한 교장·교사를 충원할 수

있다는 점을 간과해서는 안 된다.

따라서 만약 이 제도가 실시된다면 극히 제한된 지역과 학교의 실험단계를 거쳐 제도화함이 타당할 것으로 본다.

4. 교원대책

유능한 인재를 교직에 유치할 수 있을 뿐 아니라 높은 긍지와 사명감을 가진 교사가 교육에 전념할 수 있도록 하는 것이 교원 대책으로 제시되어야 마땅하다.

그러나 교육개혁방안에는 교원의 양성·임용·보수·근무조건 등 교원정책에 대한 종합적 대책이 미흡하다. 특별연구교사제 도입 및 교장 명예퇴직제 실시는 긍정적 조치로 보이나, 구체적 실행방안에 대한 언급이 없고 교원처우 및 근무조건 개선에 관하여 획기적 조치가 제시되지 못하고 있다.

교직의 유인가를 높이기 위해서는 우선적으로 '우수교원확보법'이 조속히 제정되어야 한다. 이 법에는 교직의 전문성과 특수성을 고려하여 교원우대 조치를 천명하되, 타전문직 수준으로 보수를 인상하여야 한다.

따라서 주당 책임 수업시수 설정, 초과수당 지급, 연수결과 반영, 공신력 있는 학위에 대한 호봉승급 인정 등의 내용을 포함하여야 한다. 이를 위해서는 이러한 여러 문제를 구체화한 별도의 교원보수규정의 제정이 필요할 것으로 본다.

근무조건도 획기적으로 개선되어야 한다. 2005년까지 학급당 학생수를 현행 50명에서 30명 수준으로 낮추는 등 교원의 학생부담 적정화를 실현해야 할 뿐 아니라 교직의 특수성을 반영한 연금제도 수립과 교사 자녀의 대학 학비 감면 그리고 교원의 사무경감을 위한 대책과 보조교사제 신설 등의 대책이 수반되어야 할 것으로 본다.

5. 교육재정 GNP 5% 확보방안

교육재정의 확충은 교육개혁의 성패를 좌우하는 핵심 선결 과제라는 점에서 대통령도 GNP 5% 수준의 교육재정 확충 의지를 여러 차례 밝혀 왔고, 교육개혁위원회도 제1차 대통령 보고서(94.9.5) 우선추진 3대과제 중 하나로 제시한 바 있다.

그럼에도 교육개혁방안에는 그 확보의 원칙만 정했을 뿐 구체적인 정책 방안을 제시하지 못하였을 뿐 아니라 GNP 5%의 개념에 중앙정부 예산뿐 아니라 지방자치단체의 지원 예산을 포함하는 것으로 해석하여 대통령의 교육개혁 의지를 약화시키고 대국민 약속을 왜곡시키는 결과를 초래하고 있다.

교육재정 GNP 5% 확보에 관한 대통령 선거공약 채택 과정과 대통령의 공약 그리고 교육부의 청와대와 국회 업무보고 및 답변내용 등 그 어느 경우에도 GNP 5%의 개념에 지방자치단체의 교육지원 예산이 포함된 적이 없었으며, 또 지금의 상황이 당시와 특별히 달라진 것도 없다.

따라서 교육재정 GNP 5%의 확보 목표는 95년 현재 GNP 3.68% 수준인 중앙정부 교육 예산을 GNP 5% 수준으로 확충하는 것임은 너무도 자명한 것이다.

중앙정부 교육예산을 98년까지 GNP 5%로 확충하기 위해서는 먼저 지방교육재정교부금의 법정교부율을 내국세 총액의 11.8%에서 15%로 인상해야 한다. 이와 함께 교육세를 확충해야 한다. 부가가치세 유흥음식분을 국세분 교육세에 포함시키면서 국세분 교육세율을 상향 조정하고, 재산관련 세목의 과세표준 현실화를 감안하여 지방세분 교육세 세율을 상향 조정하여야 한다. 또 연간 5천억 원 순증규모의 교육 환경개선특별회계의 설치·운영도 필요하다.

6. 교육자치제 개선방안

91년도부터 광역시·도 단위에서 시행되어 제2기를 맞이하고 있는 현행 지방교육자치제는 제도적 미비점으로 인해 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하지 못하고 있을 뿐 아니라 많은 문제점을 파생시키고 있다.

교육위원회는 독자적 의결기능 부재로 지방의회 하급심의기구가 되고 있으며, 의결절차의 다단계와 의사결정 지연으로 행·재정적 낭비와 교육활동 차질을 초래하고 있다. 또 시·군·구 의회의 복수추천으로 광역의회가 선출하는 교육위원의 2중 간접선거 방식과 교육감의 무등록·무추천 선출방식은 교육의 정치적 중립성 보장을 위협할 소지가 있고, 음성적 야합과 흥정에 의해 선출될 가능성을 배제하지 못하고 있다.

이러한 문제점을 해소하면서 교육자치제 본래의 정신을 구현하기 위해서는 먼저 시·도 자치단체의 교육비 전입금과 주민의 추가적 부담 사항 이외의 교육·학예에 관한 사항에 대한 실질적 의결권을 시·도 교육위원회에 부여하여 독자적인 의결기관으로 정착시켜야 한다. 교육위원 정수는 기본정원 외에 주민의 숫자에 비례한 인원수를 추가하도록 하고, 정수의 1/2 이상은 반드시 일정기간의 교육경력자로 선출하되, 교육계의 추천을 받아 광역의회에서 직선하는 방식을 취하든지 아니면 광역의회에서 일괄 선출토록 하는 방식을 채택함이 타당할 것으로 본다. 특히 유치원, 초·중등 교원도 출마를 허용하되, 당선시 임기중 휴직조치하도록 하며 교육·학예분야 사설학원 경영자의 교육위원 겸직을 금지해야 한다.

교육감은 교육위원회에서 후보를 등록받아 선출하고 부교육감은 교육감이 교육위원회의 동의를 얻어 임명하되 자격요건은 법률로 규정

하도록 하여야 한다. 한편, 시·군·구 단위의 교육자치제는 광역단위 교육자치제가 정착된 후 확대 시행토록 해야 한다.

7. 교육행정조직 개편방안

교육행정조직은 교육개혁 방안의 세부계획을 수립하고, 이를 추진하는 실무를 담당해야 하므로 교육개혁의 성공 여부를 결정하는 중요성을 갖고 있다. 따라서 현재 많은 모순점을 안고 있는 교육행정조직을 합리적으로 개편하지 않고는 교육개혁을 성공시킬 수 없다고 볼 수 있다. 현행 교육부 조직은 정책개발보다는 집행업무를 과다하게 보유하고 있고, 정책개발 기능과 집행 및 지원기능의 이원화로 합리적 정책개발이 어려울 뿐 아니라 초·중등 교육분야와 고등교육 분야의 총괄 조정 기능이 취약하여 업무상 중복과 비능률을 초래하고 있다.

또 교육부에는 일반직 공무원이 다수를 점하고 있으며, 교육전문직은 소수이고 과장직위 이상의 주요정책 결정 직위는 더욱 그러하다. 더욱이 정부조직법 개정에 따라 교육부 실·국·과장 및 담당관을 교육공무원으로 보임할 수 있음에도 이에 관한 직제개정이 이루어지지 않고 교육전문직 보임은 오히려 축소되고 있는 실정이다. 또한 본격적인 지방교육자치제의 시행과 더불어 교육행정기능의 종적 재배분이 요구되고 있다.

따라서 교육부는 원칙적으로 교육기획과 정책개발 기능만을 관장하고 집행업무는 교육청과 대학에 위임하면서 각종 규제를 대폭 완화하여 일선 교육(행정)기관의 자율성을 최대한 보장해야 한다. 교육부 조직은 최소 필수 단위만 유지하도록 대폭 통·폐합하고 정원도 축소 조정하여야 한다. 또 순수 관리행정담당 직위

에만 일반직을 보임하고, 전문성을 요하는 직위는 모두 교육전문직 또는 교수로 보임하여야 한다.

시·도 교육청에는 지역단위 교육계획 및 교육정책의 수립·추진을 담당하는 총괄부서가 취약하므로 현재 서울시와 경기도에만 설치되어 있는 기획관리실을 교육기획관리실로 개편되, 그 전제 조건으로 실장과 담당관을 교육전문직으로 보임함을 원칙으로 해야 한다. 특히 유아교육, 특수교육, 사회교육, 직업교육 등 새로운 교육행정 수요를 직제에 반영시킴이 마땅하다. 결론적으로 교육청 직제는 관리국과 총무과를 제외한 모든 부서의 계장급 이상 직위에 교육전문직을 보임토록 하지 않으면 교육개혁이 제대로 될 수 없다는 점을 각별히 유념하여야 한다.

시·군·구 교육청의 조직과 직제는 초·중등학교 학사관리 업무가 많은 인구 50만 이상의 대도시 구교육청과 기타 시·군교육청을 분리 운영하되, 인구 50만 이상의 구교육청은 학무국을 초등교육국과 중등교육국으로 구분하여 학사업무를 효율적으로 추진하여야 한다. 또 가급적이면 관리 업무와 인원은 줄이되, 장학 기능을 보조하는 일반행정직 인원은 증원 배치토록 하여야 한다. ■

윤형원/서울대학교 사범대학 교육행정과와 동 대학 교육대학원을 졸업하고, 미국 플로리다 주립대학에서 교육행정학 박사학위를 받았다. 한국교육행정학회 회장, 문교부 교육정책자문회의 위원, 교육개혁심의회 전문위원 등을 역임하고, 현재 충남대 교육학과 교수이면서 한국교총 회장으로 활동중이다. 주요 저서로 『학교행정』, 『현대교육행정이론』, 『한국교육 오늘의 과제』, 『한국교육 민주화를 위한 제언』 등이 있고, "교육의 질적 보장을 위한 교원정책의 방향" 외 다수의 논문을 발표했다.