



교원 양성체제 개편의 쟁점과 개선 방향 : 거버넌스 측면¹⁾

진 동 섭 | 서울대학교 교수

I. 들어가는 말

현 정부는 교원 양성체제 개편을 위한 종합 방안을 마련하고 있다. 2004 10월 29일에는 그 시안을 발표했다. 이어서 공청회를 거쳐 의견을 수렴해서 2005년 1월 중으로 최종안을 결정할 계획인 것 같다. 이 논문은 교육인적자원부가 발표한 교원 양성체제 개편 종합 방안(시안)을 중심으로 교원 양성체제의 거버넌스를 검토해서 발전의 방향을 모색하기 위한 것이다.

거버넌스는 영어의 governance를 소리 나는 대로 적은 것이다. 이것을 발음 그대로 사용하는 것은 그 개념의 복잡성과 복잡성 때문이다. 거버넌스는 1980년대 이후 정치학과 행정학을 위시해서 여타의 많은 사회과학 영역에서 커다란 관심과 함께 논의가 이루어졌지만, 개념에 대한 합의는 이루어지지 않고 있다. 이런 상황에서 교원 양성체제에서의 거버

넌스의 의미를 정하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 여러 학문 분야에서 비교적 공통적으로 사용되는 의미를 중심으로 구성하려고 한다. 이어서 우리나라의 교원 양성체제 전반과 그것의 거버넌스의 문제점을 정리하고, 교원 양성체제 거버넌스의 주요 쟁점을 확인하려고 한다. 끝으로 교원 양성체제 거버넌스 개편의 방향과 과제를 제시할 것이다.

II. 교원 양성체제 거버넌스의 의미

거버넌스는 일반적으로 '정부의 역할, 운영 체제, 사회 문제 개혁 방식의 변화'(이명석, 2002: 322)를 의미한다. 거버넌스에 대한 관심과 논의는 1980년대 정부의 사회문제 해결 능력에 대한 불신에서 비롯되었다. 정부에 대한 불신은 계층적 관료제를 기반으로 하는 전통적 행정학에 대한 반성으로 이어지고 이에 대한 다양한 대안 중의 하나로 제시된 것이 거

1) 이 논문은 한국교원교육학회 제42차 추계 학술 대회(2004. 11. 20)의 주제 발표 논문의 내용을 요약 재구성한 것이다.

버넌스이다(이명석, 2002: 321).

교원 양성체제 거버넌스는 교원 양성체제라는 공통의 문제와 과제를 해결하기 위한 사회적 조정 장치를 의미한다. 거버넌스에서는 정책의 주체와 객체간의 구분이 불분명해지고, 공공부문과 민간부문의 행위자들이 네트워크를 통해 협력적으로 문제나 과제를 해결한다(유재원·소순창, 2004: 1). 따라서 교원 양성체제 거버넌스에서는 정부가 문제 혹은 과제 해결의 과정을 일방적으로 주도하는 것이 아니라 관련 행위자들과 함께 진행한다. 즉, 정부를 위시해서 지방(교육)자치단체, 교원양성기관, 그리고 다양한 교육관련 기관이나 단체들이 참여한다.

이러한 교원 양성체제의 거버넌스는 정부에 의한 강제적 하달식 문제 해결, 공식적 명령과 통제 위주의 문제 해결 방식이나(hierarchical governing) 개인적인 선택이나 행동의 결집으로 이루어지는 문제 해결 방식(self-governing)과 구별되는 네트워크, 파트너십 등 자발적인 상호작용에 의한 문제 해결 방식(co-governing)을 사용한다.²⁾

Ⅲ. 교원 양성체제 거버넌스의 문제점과 주요 쟁점

우리나라 교원 양성체제 거버넌스의 문제점을 교원 양성체제개편 종합 방안(시안)을 위시해서 2004년 8월 19일 교육인적자원부 교원 양성체제개편추진단이 교육부총리에게 보

고한 '교원 양성체제 개편 정책 방안', 1995년 김영삼 정부에 의해 설치 운영된 대통령자문교육개혁위원회가 만든 제3차 교육 개혁 방안, 이보다 8년 전에 간행된 '1998년도 사범계 대학 평가 종합보고서' 등의 자료에 근거해 정리하면 다음과 같다. 첫 번째는 교사양성 교육프로그램의 질 문제, 두 번째는 교사의 수요와 공급의 문제, 세 번째는 교사양성 질 관리 체제 문제 등이다.

그런데 흥미로운 점은 교원양성 교육프로그램의 질 문제와 교원 수요와 공급의 문제는 20년 전이나 현재나 변함없이 제기되고 있다는 것이다. 같은 문제가 변함없이 존재하고 있고, 그렇다는 것을 알고는 있지만, 해결하지 못하고 있는 것이다. 이것은 가장 직접적으로는 정부의 문제 해결 의지와 능력에 문제가 있음을 의미하고, 간접적으로는 우리 국가 사회의 교원양성 관련 문제의 해결 의지와 능력에 문제가 있음을 의미한다. 요컨대, 교원양성 및 교원 양성체제의 거버넌스에 문제가 있는 것이다.

교육인적자원부가 파악한 교원 양성체제의 문제 중에서 교원의 수요와 공급의 불균형 문제와 교원양성기관의 '난립' 문제는 그것의 해결 권한을 독점하다시피 하고 있는 교육인적자원부가 해결해야 할 문제이고 해결했어야 할 문제이다. 그러나 오랜 기간 해결하지 못하고 문제만 지적하고 처방만 내놓고 있는 것이다.

그런데 처방으로 제시되고 있는 것들은 대부분 교육인적자원부의 권한을 더욱 강력하게

2) co-governing, hierarchical governing, self-governing 등의 용어는 Kooiman(2000)의 용어를 이명석이 인용한 것(2002: 327)을 재인용한 것이다.

행사할 수 있는 장치들과 관련이 있다. 문제를 해결할 능력이 없으면서, 더욱 자신의 권한을 강화하려고 하는 것이다. 이러한 교육인적자원부의 문제 해결 방식을 보면, 교육인적자원부의 행정 패러다임이 '정부 패러다임'에 머물러 있음을 알 수 있다. 지난 20여 년 동안 교원 양성체제의 문제를 해결하지 못했다면, 교육인적자원부는 행정의 패러다임을 네트워크 거버넌스로 바꾸어야 할 것이다.

Ⅳ. 교원 양성체제 거버넌스 개편의 방향과 과제

1. 개편의 방향

교원 양성체제 거버넌스 개편의 방향은 이미 거버넌스의 개념에 내포되어 있다. 거버넌스는 정부의 국정 과제 수행 능력 혹은 국민 공통의 문제에 대한 해결 능력에 대한 불신을 전제로 대두된 개념이요, 이론이다. 따라서 정부를 위시해서 당면 과제 혹은 문제와 관련을 맺고 있는 행위자들이 네트워크를 형성해서 협력과 협상을 통해 과제를 수행하거나 문제를 해결하는 방식이 특징이다. 그렇다면, 교원 양성체제 거버넌스 개편의 커다란 방향은 이미 제시된 것이나 다름이 없다. 즉, 그것은 계층적 거버넌스에서 네트워크 거버넌스로 개편하는 것이다. 교원 양성체제 거버넌스 개편의 방향을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부(교육인적자원부)는 교원 양성체제에 관한 정책 결정과 집행 그리고 평가의 권한을 교원 양성기관, 지방(교육)자치단체, 교원단체, 학부모단체, 그리고 일선 학교에 이양

해야 한다. 둘째, 교육인적자원부와 교원 양성기관을 위시한 유관 단체/기관들은 서로 권한, 정보와 자원을 공유해야 한다. 셋째, 교육인적자원부와 교원 양성기관과의 관계는 쌍방향적이고, 지배 복종의 관계가 아닌 협력적 협상적 관계이고, 의존적이고 종속적이 아닌 상호 의존적이며 교환적이 되어야 한다. 넷째, 교육인적자원부는 교원 양성체제의 문제나 과제에 상관없이 교원 양성기관, 그리고 유관 기관과 조직에게 확실적으로 커다란 권한을 행사해서는 안 된다. 이들간의 권한은 당면 문제나 과제에 따라 다양하게 분산되도록 해야 한다.

2. 교원 양성체제 거버넌스 개편을 위한 주요 과제

교원 양성체제 거버넌스 개편을 위한 주요 과제는 다음과 같다.

우선 이상적인 교원 양성기관의 상을 정립한다. 이상적인 교원 양성기관은 자생적 활력이 충만한 조직이다. 교원 양성기관을 이러한 자생적 활력이 충만한 기관으로 만들기 위해 지원 협조하고, 이들간에 교원 양성 공통의 문제 해결을 위한 네트워크가 형성될 수 있도록 지원해야 한다.

둘째, 바람직한 교원 양성체제의 상을 정립한다. 바람직한 교원 양성체제는 안정성, 적응성, 자율성, 민주성, 연계성, 전문성 등의 특징을 가지고 있다.

셋째, 교원 양성체제 거버넌스를 개선하기 위한 다양한 대안을 구안해서 활용한다. 가능한 대안으로는 1) 교육인적자원부의 권한을 지방교육자치단체로 이양하는 지방분권화, 2)

“

교원 양성체제 거버넌스가 개편되려면, 중앙 정부의 강력한 구조 조정이 이루어져야 한다. 이것은 지방교육행정체제의 변화와 맞물려 있다.

이와 같이 교육행정체제 전체의 구조 조정이 이루어지면, 교육인적자원부는 국가 전체의 교육과 인적자원개발 관련 정책의 기획과 조정 기능에 중점을 두어야 한다. 그리고 지방 교육의 조정과 지원, 국제적 국내적 정보의 관리, 전국 수준의 교육의 질 관리 등에 역점을 두어야 한다. 집행 기능은 시·도의 역량을 벗어나는 교육 복지 영역 등에 제한되어야 한다.

”

교육인적자원부 내부에 준자치 조직에 부여하여 대행하도록 하는 방식, 3) 교육인적자원부 밖에 새로 설립된 준자치 조직에 부여하여 수행하도록 하는 방식, 4) 기업이나 NGO로 민영화나 민간 위탁의 형태로 운영하는 방식 등이 있다.

넷째, 교원 양성체제 영역별로 다양한 행위자들의 참여를 유도하고 보장해야 한다. 즉, 1) 교원 양성기관의 유형, 설립, 정원, 2) 교원양성기관 프로그램, 3) 교원 양성기관 평가 등과 같은 영역에 따라 교육인적자원부, 교원 양성기관, 별도의 독립적인 기관들의 역할을 차별화하고, 권한은 이양 혹은 공유해야 할 것이다.

V. 맺는 말

교원 양성체제는 교원 자격증 제도, 인사 제도(특히 임용제도), 그리고 일선학교 교육과정 제도와 밀접한 관련이 있다. 교육인적자원부는 이들 모두의 제도 결정과 운영에 있어 커

다란 권한을 가지고 있다. 따라서 교원 양성체제에 관한 거버넌스만 계층적인 양상에서 네트워크적인 양상으로 바뀌는 것만으로는 충분한 수의 우수한 교원을 적시에 학교 체제에 제공하는 것이 어렵다. 자격증 제도는 교사가 갖추어야 할 '최소한'의 요건을 제도화하는 것이기 때문에, 그것의 결정과 시행을 국가가 관장하는 것은 타당하다고 본다. 그러나 그것 자체도 지나치게 구체적으로 규정하면, 교원 양성기관을 특색 있게 운영하는 것을 제한할 수 있기 때문에, 이점을 유의해야 할 것이다.

현재 신규 교사 임용 제도는 지필 검사 위주의 시험으로 이루어지고 있다. 뿐만 아니라, 전형 관리 등의 어려움으로 인해 16개 시·도·교육청이 공동 관리를 해서 전국이 획일적인 방식으로 실시하고 있다. 이러한 교원 공개 전형 제도는 교원양성기관의 교육과정 운영에 부정적인 영향을 주기도 하고, 학원 교육의 수요를 조장하는 등과 같은 역기능이 있다. 이러한 제도를 교사 임용 단위인 시·도 교육청의 여건과 특성을 살리는 방향으로 다양하

게 운영하는 방향으로 개선해야 할 필요가 있다. 요컨대, 교원 양성체제의 거버넌스는 기타의 관련 제도들과 영향을 주고받기 때문에, 관련 제도들의 개선도 동시에 이루어져야 개선의 효과가 나타날 것이다.

이상과 같이 교원 양성체제 거버넌스가 개편되려면, 중앙 정부의 강력한 구조 조정이 이루어져야 한다. 이것은 지방교육행정체제의 변화와 맞물려 있다. 이와 같이 교육행정체제 전체의 구조 조정이 이루어지면, 교육인적자원부는 국가 전체의 교육과 인적자원개발 관련 정책의 기획과 조정 기능에 중점을 두어야 한다. 그리고 지방 교육의 조정과 지원, 국제적 국내적 정보의 관리, 전국 수준의 교육의 질 관리 등에 역점을 두어야 한다. 집행 기능은 시·도의 역량을 벗어나는 교육 복지 영역 등에 제한되어야 한다. ■■

참고문헌

- 교육인적자원부(2004). *교원 양성체제개편 종합 방안(시안)*.
- 교육인적자원부 교원 양성체제개편추진단 (2004. 8. 19). *교원 양성체제 개편 정책 방안*. 교육부총리 보고 자료.
- 대통령자문교육개혁위원회(1996. 8. 20). *세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육 체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅲ)*. 제4차 대통령 보고서 참고설명자료.
- 유재원·소순창(2004). *정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?*. 인터넷 자료. 1-23.
- 이명석(2002). *거버넌스의 개념화 : '사회적 조정'으로서의 거버넌스*. *한국행정학*

보, 36(4), 321-338.

한국대학교육협의회(1988). *1988년도 사범계 대학 평가 종합보고서*. 평가보고 제 88-37-37호.

Kooiman, J.(2000). *Societal Governance : Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction*. In Pierre, J. (ed.). *Debating Governance*. Oxford University Press.

진동섭

서울대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석사학위를. 미국시카고대학교에서 교육학 박사학위를 취득하였다. 현재 서울대학교 교육학과 교수로 재직 중이다.