

교대 체제, 이대로 좋은가? *

허중렬 | 서울교대 교수

1. 교대의 구조개혁안 수용 과정과 내용

최근 각 국립 교육대학교(이하 '교대'라 한다.)는 교육과학기술부(이하 '교과부'라 한다.)의 총장공모제안을 수용하는 결단을 내렸다.¹⁾

지난 9월 15일 전국교대총장협의회(이하 '총장협'이라 한다.)는 교과부 구조개혁위원회가 발표한 제2단계 국립대학 선진화 방안²⁾에 따라 교대도 그 교육역량사업을 평가하여 하위 15% 내외 대학은 구조개혁을 위한 특별관리제 적용 대상으로 한다는 방침을 전

달받고, 이를 면하고자 교과부와 지속적인 의견 조율에 들어갔다.

그 결과 총장협은 교과부로부터 전국의 모든 교대들이 교과부가 제안한 조건인 총장직선제 폐지와 공모제 도입, 학생 정원 감축 등의 방안을 수용할 경우 인근 대학과의 통합이 아니라 교대 특성을 감안하여 초등교원양성기관으로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 지원을 하겠다는 약속을 받아 냈다.

총장협은 교과부의 이 조건을 현실화하기 위하여 각 대학별로 긴급 교수회의를 개

¹⁾ 요즘 거론되는 대학의 구조개혁은 이를 크게 학내 구조개혁과 대학간 통폐합 등의 유형으로 구분할 수 있을 것이다.

²⁾ 국립대학 선진화 방안은 크게 2010년 9월에 발표된 제2단계 방안과 지난 8월 23일 발표된 제2단계 선진화방안 등 두 가지로 구분된다.

최하도록 하였으며, 그 결과 1차에 10개 교대 중 8개 대학, 2차에 나머지 2개 교대 등 10개 교대 모두 구성원들의 동의를 얻는 성과를 거두었다.

총장협과 교과부는 이러한 사항들을 문서화하기 위하여 10월 4일 '교육과학기술부·교육대학교·한국교원대 구조개혁 방안 추진을 위한 양해각서'를 체결하였다. 이 각서에는 전문과 총 7개 조항이 포함되어 있는데, 총장 공모제, 교원양성대학교발전위원회 구성, 교원양성대학교 특성화, 교원의 글로벌 글로벌 역량 강화, 교과부 및 교원양성대학교 책무, 추진일정 등이 담겨 있다.

앞으로 이 약속들을 이행해감에 있어서 는 총장공모제의 구체적인 틀의 구축, 교원양성대학교 발전위원회 구성, 특성화 사업의 일환으로서의 전문 박사과정 설치(내용에 관해서는 허종렬, 2000 참조) 등의 과업을 잘 검토하여야 할 것이다.

총장협은 이렇게 함으로써 교대의 구조개혁을 일단 완성하는 성과(?)를 거두었다. 교대는 이로써 당분간 인근 대학과의 통합이라고 하는 압박을 받지 않게 되었으며, 숙원 사업이었던 박사과정 설치라는 선물까지 받게 되었다.

또한 교과부도 국립대의 일부 해묵은 과제들을 현 정부 임기 내에 해결할 수 있게 되었다. 무엇보다도 국립대의 내부 구조개혁의 최대 과제인 총장 직선제 폐지를 교대를 중심

으로 관철시키게 되었으며, 이것을 통해 다른 저점 국립대학을 압박할 수 있는 카드로 활용할 수 있게 되었다.

2. 구조개혁안 수용과정에서의 내용과 그 이유

그러나 각 교대들은 이 안을 받아들이는 과정에서 학내에서 큰 홍역을 치렀다. 대학에 따라서는 교수회의를 몇 차례나 열어야 했으며, 총장퇴진 운동을 꺾기도 하였고, 의사결정과정에서 교수들이 납득하지 않아 아직 후유증을 겪고 있기도 하다.

왜 그랬을까? 외견상 위와 같은 성과를 거두어 누이 좋고 매부 좋은 안을 만들어 내지 않았는가?

전체적으로 교수들은 소규모 국립대학으로서의 교대가 교과부의 재정지원과 연계된 구조개혁의 압력에 대해서 이를 제대로 대처하지 못하고 결국 굴복하였다는 생각을 하고 있으며, 자손심이 크게 상했다.

거기에 총장협이 수용하고자 한 구조개혁안의 내용들이 가진 한계가 뚜렷이 보였다. 상당수의 교수들은 이 방안들로 교대 구조개혁이 끝났다고 보지 않는다. 과연 이번의 각서 체결로 교대와 인근 대학 통합 추진 문제는 더 이상 없던 일로 되는 것일까?

그렇게 생각하지 않고 있다.

첫째, 각서를 보면 교과부와 교원양성대학교는 교원양성대학으로서의 특성을 감안하여 인근 국립대학과의 통합보다는 교원양성기관으로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 하겠다는 의사가 분명히 표현되어 있다.

그러나 많은 교대 구성원들은 각서는 단지 당사자 상호간의 약속을 문서화 한 것일 뿐, 법적 효력을 갖는 것은 아니라고 판단하고 있다. 따라서 장관이 바뀌거나 정권이 바뀌면 이 각서는 바로 휴지 조각이 될 수 있다고 본다. 그 결과 교대는 이번의 각서 체결로 교과부가 원하는 방향으로 총장 직선제를 폐지하고 학생 정원을 감축하는 계획을 들어 주면서도 교대 존재 문제는 여전히 미해결의 과제로 떠안고 가게 되었다고 본다.

둘째, 많은 교수들은 교대가 이렇게 각서를 체결하였다고 하여 지금까지 교과부가 교대를 인근 대학에 통합하려 했던 이유들이 사라진 것이 아니라는 점에 주목한다. 그동안 교대를 통합하려 했던 교원양성 기관으로서의 규모 의 영세성, 환경의 열악성은 그대로이다. 오히려 앞으로 학생정원이 줄어듦으로 인하여 이러한 영세성과 열악성은 더 악화될 것으로 본다.

그런 점에서 교수들은 표면상 교과부가 총장 선출제의 변경 등을 이유로 교대와 인근 대학과의 통합보다 현 체제의 유지 쪽에 일단 무게를 실어준 것에 대해서 의아스럽게 생각한다. 왜냐하면 이것은 교과부가 그동안 교대

의 인근대학 통합을 요구해온 이유들을 스스로 뒤집는 것이 되기 때문이다.

이 대목에 대한 필자의 판단은 이러하다. 교과부가 이 점을 모를 리 없다. 그렇다면 이번의 합의는 교대 구조개혁, 나아가 국립대 구조개혁의 일환으로 교대 측에서 임시방편적으로 화를 면하기 위하여 제기한 요구에 응한 것일 뿐이며, 실제로는 결코 교과부가 교대 구조개혁의 종국적 완성을 포기한 것이 아니라는 것이다.

3. 학생 정원 감축 사안의 중요성과 목적형 교원양성기관으로서의 딜레마

교과부가 9월 15일 내 놓은 교대 구조개혁 방안에는 학생정원 감축계획이 포함되어 있다. 교과부는 “목적형 교원 양성 체제의 강점인 교원 수급전망에 따른 적정 인원의 교원 양성을 위해서” 내년에도 교대 정원을 500명 감축할 계획이라 한다. 아울러 교과부는 2013년부터 2017년까지 향후 5년간 매년 500명씩의 감축 기초를 유지해도 2013년 입학자가 임용시험에 응시하는 2017년도 임용 경쟁률이 4.1:1로 상승한다고 하는 전망을 내놓고 있다.

현재까지 분명한 것은 교과부가 적어도 2012년에는 500명을 감축한다는 것이다. 그 후 실제로 얼마나 더 감축할지는 분명하지 않

다. 하지만 적어도 교과부는 교대가 목적형 대학으로서 임용을 전제로 양성 인원을 통제하는 이 체제의 장점을 살리려면 적어도 사실상 수년간 500명 정도씩 감축하지 않으면 안 되며, 따라서 사실상 미리 그렇게 할 수도 있다는 것을 예고하고 있다 하겠다.

우리가 주목할 점은 바로 이 대목에서의 교대의 목적형으로서의 한계와 딜레마이다.

목적형의 취지에 충실하자면 교대 학생 정원을 교과부 계획대로 대폭 줄여야 한다. 그러나 그렇게 해서는 목적형으로서의 양성 체제를 논하기 이전에 하나의 대학으로서의 존립 근거를 사실상 잃게 된다. 예컨대, 교과부 판단대로 매년 전국의 10개 교대를 상대로 500명씩 줄이면, 각 교대는 평균 50명씩 줄이는 것이 되고, 그것이 5년간 지속되면 현재 400명 선인 대부분의 교대 입학 정원은 5년 후인 2017년도에 100여 명으로 감축을 당하게 된다.

교대 입장에서 교수 100명에 학생 100여 명을 가지고 학교로서의 존립의 명분을 확보할 수 있겠는가? 학생이 그 정도로 줄어든다면 결국 제주교대와 같이 인근 대학에 통합할 수밖에 없을 것이다. 목적형을 유지하자니 대학의 존립 근거가 위태해지고, 존립 근거를 확보하자니 목적형을 유지할 수 없게 된다.

그렇다면 실제로는 교대가 어느 방향으

로 기울어질까? 아마도 목적형 유지와 대학 존립의 기반 사이에서 갈등을 하겠지만 적어도 당장 2012년에 전국적으로 500여 명이 감축되어 현재 정원이 400명 선인 대학은 350여 명 선이 될 것으로 보이며, 그 후로도 결국 증원보다는 감축 기조를 유지하게 될 것이다. 초등학교 학령 인구가 기하급수적으로 줄어드는 상황이라 이러한 사태 예견은 불가피한 측면이 있다. 결국 학생 정원은 지금보다도 더 현저히, 교대 존립의 기반을 위협하게 될 정도로 감축될 것이다. 바로 이러한 점 때문에 교과부는 이번 기회에 학생 정원 감축 방안을 구조개혁의 한 방안으로까지 포함시킨 것이다.

사정이 이러함에도 불구하고 각 교대들이 긴급 교수회의를 함에 있어서 이 학생정원 감축 방안이 포함된 구조개혁안을 통과시켰다고 하는 것은 사실상 스스로의 존립 기반을 부정하는 위험을 수용한 것이나 다름이 없다고 할 수 있다.

물론 총장협의 입장에서 보면 또한 이러한 점을 모르는 것이 아닐 것이다. 그러나 이 방안을 수용한 것은 당장 불어닥친 인근 대학과의 통폐합 요구와 교과부의 국립대 하위 15%의 구조개혁 특별관리제를 우선 면해야만 하는 현실적 필요성 때문이리라. 학생 정원 감축은 지금 당장 그렇게 현실화된 것이 아니기 때문에 일단 동의를 해주고, 나중에

또 대처방안을 찾아볼 수도 있다고 생각했을 수 있다.

이렇게 함으로써 요건대, 총장협의 노력 덕분에 당분간은 교대 체제가 그대로 유지될 수 있게 되었다. 나아가 박사과정을 설치하는 등 대학으로서의 위상을 더 확보할 수도 있게 되었다. 그러나 앞으로 몇 년 지나면, 아니 바로 다음 정권이 되면 또다시 바로 통합 얘기가 제기될 것이고, 그때는 실제로 학생 정원이 지금보다 더 줄어드는 상황이 되어 더욱 더 방어하기가 어려워질 것이다.

그렇다면 우리는 더 늦기 전에 이런 임시방편적인 대응보다도 보다 근본적인 방향을 이제는 정면에서 찾아봐야 할 것이다. 즉 교대 구조 개혁의 본질적 과제인 교대 체제 그 자체의 문제 즉, 통폐합 방안 혹은 교대 스스로 종합대학화 하는 방안 등을 교과부의 요청 때문이 아니라 교대 스스로 주체적으로 적극적으로 찾아나서야 한다고 생각한다. 아니 사실은 총장협이 교과부와 양해각서를 체결하는 그 와중에도 교대에 따라서는 이미 내부적으로 다른 대학과의 통합 방안을 강구하고 있었을지도 모른다. 그렇다면 과연 어떤 대안이 있을까?

4. 교대 체제 개혁, 어떻게 하면 좋을까?

교대 교수들은 오래전부터 나름대로 다양한 통합방안을 거론해 왔다(정진곤, 2004; 김태완, 2008).

그 방안들 중에 사실상 공적으로 명시적으로 거론된 것은 교대 전체를 하나로 묶는 방안이다. 이 방안은 2005년 총장협이 국회 헌정기념관에서 제시한 것이 시초이며, 지난 8월 5일 현 총장협이 교과부 구조개혁위원회에서 재확인해준 것이 그 두 번째이다. 이 안은 전국 10개 교대를 하나의 연합대학 형태로 묶자는 안이다(박남기, 2011). 이 안은 당초 4단계를 거치면서 단계적인 접근을 하자는 것이었다. 준비단계와 1단계 통합(1개 교육종합대학교 총장과 11개 캠퍼스 및 그 부총장제), 2단계 통합(1개 총장에 수도권, 충청권, 영남권, 호남권 등 지역간 캠퍼스 통합과 그 담당 부총장제), 3단계 통합(의무교육, 유아교육, 특수교육 포함단계)이 그것이다(송광용 외, 2005).

이 외에도 다양한 초등교원 양성 체제 개편방안들이 있으나 아직 총장협에서 공식적으로 선택 가능한 방안으로 제시한 것은 없다.

다만 교대 교수들은 위의 방안 외에 권역별 교대간 통합방안³⁾에 대해서도 관심이 많

³⁾ 교대 교수들 중 상당수의 사람들은 다른 대학이 아니라 교대들끼리의 통합을 선호하고 있는데, 이것은 그동안 이들이 교대 체제에 익숙하여 교수 상호간에 서로 동질성을 느끼고 있으며, 교대가 가진 초등교원 양성체제의 장점(목적형으로서 우수한 인적 자원들을 초등 교사로 유인 확보할 수 있는 체제)을 공유하고 있는 데에서 비롯된 것이다.

다. 위에서 언급한 교대 전체를 하나로 묶는 방안보다 제2단계 통합 정도를 처음부터 지향한다는 것이다. 권역별로 묶으면 어느 정도 교과부가 추진하는 구조개혁의 목적을 살림과 동시에 중규모의 위상을 확보하면서도 교대 동질성을 그대로 가져갈 수 있지 않겠는가 하는 것이 그 취지라고 본다.

또 다른 방안으로는 역시 인근 국립종합대학과의 통합방안이다. 이 방안은 그동안 주로 정부 쪽에서 주로 경제적 효율성의 관점에서 제기해온 것이지만 그 측면만 있는 것이 아니고 사실은 교원양성의 교육적 관점에서 오래전부터 제기되어 온 것이다. 즉, 이것은 주로 교대 체제가 가진 대학 캠퍼스의 하드웨어와 소프트웨어 양자의 한계로 인하여 예비교사들이 겪게 되는 시설의 열악함, 교양교육 프로그램의 빈약성, 교육학 중심의 학문적 폐쇄성과 인접학문과의 단절성 등에 주목할 발상이다. 아닌 게 아니라 요즘은 초등학생들도 융합인재교육(steam)⁴⁾이라 하여 교재도 융복합, 교육방법도 융복합의 방법을 취하는데, 정작 이들을 가르쳐야 할 예비교사들이 교대가 가진 이러한 한계로 인하여 시대

적 흐름인 융복합적 학문 환경에 제대로 노출되지 못한 채 4년을 보내고 있다.

마지막으로 필자는 교대 스스로 종합대학화하는 방안도 있을 수 있다고 본다. 그것은 법인화를 전제로 하는 것으로 여건을 갖춘 대학에 한정되는 얘기이지만, 이 방안을 취하고자 하는 대학에 대해서는 길을 열어 줄 수도 있어야 하지 않겠는가 생각한다.

즉, 이 방안은 법인화가 가능한 교대는 기존의 국가기관으로서의 존속보다 법인화를 하여 국가로부터의 재정 지원을 그대로 받으면서도 스스로 수익사업을 창출하여 부족한 재원을 보충하도록 하자는 것인데, 이렇게 하면 교대 역시 교원대학교와 같이 학부제 등을 도입하여 종합대학화하여 교육학 이외에 인문 및 사회과학과 자연과학, 기술과 공학, 예술과 체육 등의 다양한 학문 분야들이 교육을 지향하여 골고루 다루어지도록 하고, 교직원의 정원을 확대하며, 학생 장학금과 복지를 확충하는 등의 일을 도모할 수 있을 것이다. 이러한 방안이야말로 교대를 국내뿐만 아니라 국제적으로도 경쟁력을 가진, 작지만 강한, 교육 중심의 특성화된 명문대학으로 발돋

⁴⁾ 예컨대, STEAM과 관련하여 교육과학기술부와 한국과학창의재단(이사장 강혜련)은 29일 오후 2시 대전 KAIST 창의 학습관에서 '융합인재교육(STEAM) 10월 월례 워크숍'을 개최한다. 월례 워크숍은 융합인재교육(STEAM) 연구(시범)학교 및 교사연구회 교원, 파이오니어 교원 등 250여 명을 대상으로 열린다. 융합인재교육(STEAM)은 과학, 기술, 공학, 예술, 수학의 영어 머릿글자를 딴 것으로, 이론 중심의 수학·과학 교육에 기술·공학과 예술 교육을 연계해 창의적 과학기술인재를 양성하는 정책이다. 올해 현재 16개 연구(시범)학교와 27개 교사연구회를 선정해 지원하고 있다 (<http://www.etnews.com/201110280050>).

옴시키는 처방이라 생각한다.

필자는 총장협이 이번에 교과부와 구조 개혁 방안 추진을 위한 양해각서를 체결함으로써 교대 발전을 위해 노력한 점을 인정하지만, 그러나 위에서 본 바와 같이 이것이 근본적인 처방이 아니라고 하는 점에서 뚜렷한 한계를 느낀다. 아울러 필자가 느끼는 그 한계의 핵심은 위 방안들이 교대의 현재 체제를 유지하는 것을 전제로 하고 있다는 점이다. 이제는 우리가 진정성을 가지고 심각하게 자문을 해볼 일이다. 과연 교대 체제, 이대로 좋은가?

통합 혹은 스스로의 법인화를 통한 종합대학화 방안을 결국 찾아야 한다. 그것이 예비교사인 교대 학생들로 하여금 대학생활을 만족하게 하고, 풍부한 교양과 폭넓은 세계관을 형성케 하여, 교사로서 갖추어야 할 인성과 전문성을 제대로 갖추게 하는 일이다.

다만 필자는 그동안 교대가 가진 장점을 살리는 차원에서 이러한 체제 개혁에 몇 가지 단서를 달고자 한다.

첫째, 초등교원 양성체제를 목적형으로 유지하여야 한다(김명수, 2004). 이를 위하여 법학전문대학원법처럼 고등교육법 등 관련 법령을 개정하여 이 점을 규정하여야 한다.

둘째, 어떤 형태의 통합이 되더라도 교대

는 사범대학과는 다르게 그리고 대등하게 구별하여 운영되어야 한다. 제주교대가 제주대와 통합하였지만 현재 사범대학과의 관계에서 이원 체제를 유지하고 있는 점이 그 선례이다. 교수 부분에서는 통합이 가능하지만 학생 부분에서는 교사 양성 시스템이 전혀 다른 점을 인정하여야 한다.

셋째, 단순히 교육학 중심의 대학이 아니라 다양한 학문이 종합적으로 다루어지는 융복합적 학문 환경을 가진 환경 속에서 교사를 양성하여야 한다.

넷째, 가급적이면 방법은 현실 가능한 차원에서 찾아야 하며, 그런 점에서 80년의 역사를 가진 각 교대의 동문의 지지를 받을 수 있도록 그들과의 대화를 지속하여야 한다.

이러한 전제만 보장된다면 교대는 오히려 지금이 일단 교과부와 각서를 통하여 시간을 벌게 된 만큼, 서로 뜻이 맞는 인근 국립대학과의 통합 혹은 스스로 법인화를 통하여 종합대학화하는 방안을 시도해 볼 적기라고 생각한다.

국립대학들도 이제는 서로 경쟁이다. 사전에 준비하는 자만 살아남을 수 있다. 과연 어느 교대가 어떠한 모습으로 시대의 변화와 흐름을 제대로 읽으면서 적자생존의 적응을 해낼 수 있을까? 물론 필자는 모든 교대들의 선전을 바라고 있다.

| 참고문헌 |

- 교육과학기술부(2011), 2단계 국립대학 선진화방안, 2011.8.23.
- 교육과학기술부(2011), 교육대학교, 한국교원대(2011), 구조개혁방안 추진을 위한 양해각서, 2011. 10.4.
- 교육과학기술부(2010), 국립대학 선진화방안, 2010.9.28.
- 김명수(2004), 초중등 교원의 전문성 강화를 위한 양성체제 발전 방안, 한국교원대학교 한국교육개발원 한국교육과정 평가원 공동 주최, 교원임용과 양성체제 개선 및 국가 교육 발전방안 모색 대토론회자료집, 2004.7.8.
- 김태완 외(2008), 초등교원 양성 체제 개선 방안, 교과부 교원양성 및 임용의 다양화 방안 연구팀, 교원양성 및 임용의 다양화 방안 탐색을 위한 전문가 토론회 자료집, 2008. 10.29.
- 박남기(2011), 교육대학교 구조개혁 방향, 교육과학기술부 대학구조개혁위원회 제4차 오픈 이노베이션포럼 자료집, 2011.8.5.
- 송광용 외(2005), 교육대학교 구조개혁 방안 시안, 전국교육대학교 총장협의회 교육대학교 발전연구위원회 공청회 자료집, 2005.4.28.
- 전국교육대학교총장협의회(2011), 교육대학교 구조개혁 방안의 의미 분석, 2011.9.15.
- 정진곤(2004), 교원양성체제 개편 종합방안시안, 교육인적 자원부 교원양성체제개편 추진단, 교원양성체제 개편 종합 방안 시안 공청회 자료집, 2004.11.25.
- 허종렬(2000), 교대에 박사과정 설치기 필요한 이유, 서울 교대 초등교육연구소, 초등교육 제38호.

필자소개

허종렬 | 서울교대 교수

허종렬은 서울교육대학교를 졸업하고, 성균관대학교 대학원에서 석사, 서울대학교 및 성균관대학교에서 교육법, 교육정책으로 박사학위를 받았다. 전국교대교수협의회 회장, 대학교육법학회 회장, 서울시교육청 서울교육발전협의회 위원장을 역임하였으며 현재 서울교육대학교 교수,

대교협 정책자문위원, 교과부 국립대 통합심사위원, 법무부 법교육위원회위원, 학국법과인권교육학회 회장 등으로 활동하고 있다. 주요 저서 및 논문으로 교육에 관한 국가의 권한과 한계, 인권교육과 법교육의 구별과 상호 관련성 등 70여 편이 있다.