

교육거버넌스의 미래방향

노명순 연구위원

2016.12

YDI Report



《 요 약 》

- 4차 산업혁명이 도래하면서 지식정보사회를 넘어 지능정보사회로 이동하고 있으며, 교육 패러다임도 급변하는 등 교육체제의 근본적인 변화를 요구하고 있음
- 그러나 우리나라 교육은 여전히 대량생산의 산업사회에 맞춰져 있으며, 교육 거버넌스(교육부-시·도교육청-학교로 이어지는 교육행정체제) 또한 공급자 중심의 지나친 관료주의에 매몰되어 있음
- 이에 본 연구에서는 관료적 위계질서가 더 이상 순기능을 발휘하지 못하는 교육거버넌스가 어떻게 변해야 미래사회를 대비하며 인재양성에 기여할 수 있는지 제안하고자 함
- 먼저, 우리나라 교육거버넌스의 문제점과 이를 해결하기 위한 야당의 대안을 살펴보고, 향후 추진할 개선방향과 개선과제를 제시하였음
- 미래형 교육거버넌스는 미래 학교의 바람직한 모습을 먼저 그려보고, 이를 지원하기 위해 거버넌스가 무엇을 해야 하는지에 초점을 두어야 하는데, 궁극적으로 학생에게 도달하는 교육의 질을 높여야 하고, 단위학교와 지역의 자치 역량을 점진적으로 강화해야 함
- 개선과제로 교육부의 역할 재정립, 사회적 합의기구 설치, 교육자치 강화, 단위학교의 교육력 강화 등을 제안함

〈 차 례 〉

I. 현황 및 문제점	1
1. 시대적 변화	3
2. 교육거버넌스의 문제점	5
3. 야당의 대안	7
II. 개선 방향	9
1. 미래 학교의 모습	11
2. 교육거버넌스의 역할 재정립	13
3. 교육거버넌스의 목표와 가치	14
4. 개선 방향	15
III. 개선 과제	17
1. 교육부의 역할 재정립	19
2. 사회적 합의기구 설치	21
3. 교육자치 강화 : 지역사회와 함께하는 학교교육	27
4. 단위학교의 교육력 강화	28
참고문헌	31

I. 현황 및 문제점

1. 시대적 변화

○ 지식정보사회에서 지능정보사회로 이동

- 4차 산업혁명으로 고용시장의 구조 변화, 이로 인한 일자리 축소 가속화되면서 단순 노무직뿐만 아니라 언론, 금융, 의료, 법조 등 전문 영역까지 인공지능의 영역 확장
- 이러한 일자리의 변화¹⁾는 사람에게 필요한 능력의 변화도 수반하여 교육의 내용을 지식에서 역량으로 이동시키고 있음
- 지금처럼 암기 위주의 주입식 교육을 지속한다는 것은, 4차 산업혁명 시대에 없어질 직업을 위해 교육하는 것과 마찬가지로

○ 도제교육 → 보편교육 → 평생학습으로 교육패러다임 이동

- 도제교육에서 보편교육으로 변하는 과정에서 가장 큰 특징은 국가가 아동 교육을 책임지기 시작한 것
- 국가가 교육에 개입하면서 학생을 연령별로 나누고 표준화된 교육과정과 평가를 장려하는 등 보편교육(대중교육)의 시대 도래
- 최근에는 평생 직업이 사라지고 있으며, 새로운 직업의 등장과 소멸, 수요 공급의 예측이 어려워지면서 평생학습능력, 유연성, 적응성이 중요한 역량으로 등장하는 평생학습시대가 열림

○ 이러한 역동성은 미래사회를 살아갈 인재를 길러내는 교육체제의 대폭적인 변화 요구

- 그간 우리교육은 국가발전을 견인하고, 세계가 주목하는 우수한 교육성과를 보여주었지만, 저마다 다른 능력과 관심사를 지닌 학생에게 표준화된 교육 내용을 일방적으로 전달하고 ‘성적’이라는 동일한 기준으로 평가하여 학생들에게 지나친 경쟁과 학업 부담을 안겨주었음

1) 다보스포럼에 따르면 2020년에는 510만개의 일자리가 사라질 것이라고 전망

- 그러나 이제는 시대적 요구에 부응하여 교육이 근본적으로 변화하지 않고서는 미래가 원하는 인재를 제대로 길러낼 수 없으며, 새로운 사회적 변혁에 적응하기 위해서는 낡은 패러다임에 갇혀있는 교육의 변화 절실
- 국가경쟁력 강화수단으로서 교육을 보는 관점을 넘어 자아 및 권리 실현으로서의 교육에 대한 인식의 대전환 시급
- 학교 또한 성적만 올려주는 곳이 아니라 급식, 영양 관리, 복지, 진로지도, 행복 증진 등의 분야가 총동원된 생활의 공간으로 재개념화되어야 함

2. 교육거버넌스의 문제점

○ 공급자 중심의 지나친 관료주의

- 우리나라 교육행정체제는 표준화된 커리큘럼(국가교육과정), 획일화된 주입식·암기식 수업방식, 입시 위주, 선다형 시험에 의한 상대평가 등 인재양성에 있어서 대량 생산 틀 유지하면서 거대화된 관료제로 관리
- 관료화 경향이 강화되면서 교육부 중심의 공급자 편의적인 정책결정 다수

○ 교육현장과 괴리된 탁상행정

- 학생과 교사 등 교육주체의 자발적 참여의지가 매우 중요한 교육계에서 공급자 중심의 하향식(top-down)으로 대부분의 정책이 추진되면서 교육현장의 변화를 이끌어내지 못함
- 학교를 둘러싼 관료주의로 인해 교육의 주체인 교사는 수동적 존재가 되고 혁신의 동기는 생기지 않음
- 수직적인 명령체계의 맨 아래에 있는 학교와 교사를 둘러싼 관료주의 해체 필요

○ 중앙정부와 교육자치 간의 대립

- 2008년 서울시를 시작으로 교육감 직선제가 실시되면서, 교육부, 교육청, 단위학교 간 이견으로 교육현장에서 발생하는 갈등 양상은 정치적 입장 차이를 포함하여 더욱 복잡하고 다양해짐
- 교육감 직선제로 인한 교육감의 권한 확대, 교육부와 교육철학이 다른 소위 '진보' 교육감의 대거 당선, 충분하지 않은 교육재정, 교육부의 상급 교육기관으로서의 권위주의 조직문화 등으로 교육부와 교육청 간의 갈등 빈번하게 발생
- 교육자치단체(시·도교육청)와 일반자치단체(시·도청)가 분리 운영되어 행정 서비스 전달에 있어 비효율 발생

- 교육자치가 광역자치단체 수준에 집중되어 기초자치단체 수준, 개별 학교의 자율권 미미한 정도

○ 교육정책의 잦은 변경

- 장기간에 걸쳐 효과가 나타나는 교육정책의 속성 간과하고, 정권이 바뀌거나 같은 정권하에서도 장관이 바뀌면 교육정책의 변동 빈번
- 정책과 제도의 잦은 변경으로 현장에 뿌리를 내리기 전에 중단·축소되는 사례 빈번하다 보니 교육현장에서는 또 바뀔 것이라는 생각에 더욱 성과를 내기 어려운 구조 고착화
- 이는 정책에 대한 불신을 초래하여 정부정책의 목표달성을 어렵게 함

○ 본 연구에서는 관료적 위계질서가 더 이상 순기능을 발휘하지 못하는 교육 거버넌스(교육부-시도교육청-학교로 이어지는 행정체제)가 어떻게 변해야 미래사회를 대비하며 인재양성에 기여할 수 있는지 제안하고자 함

3. 야당의 대안

○ 안철수 의원 안(2016.9.28.)

- 통제 위주의 교육부를 폐지하고, 중장기 교육계획을 수립하는 국가교육위원회와 정책 지원을 위한 교육지원처로 재편
- 교사, 학부모, 여야 정치권이 함께 참여, 매년 향후 10년 계획을 계속 합의해 나가면서 정책의 일관성 확보
- 교육부를 폐지할 경우 국가교육위원회는 국가 차원의 독립기구로서 교육 정책뿐만 아니라 교육행정을 총괄하는 기구
- 이는 교육부의 반발은 물론이고 입법부, 행정부, 사법부에 더하여 일종의 '제4부' 차원의 국가교육위원회를 설치하자는 주장

○ 안민석 의원의 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안(2016.7.22.)

- 교육정책의 기본방향과 중장기 정책목표의 수립, 국가 교육발전계획 수립에 관한 사항의 업무를 수행하는 기구로 국가교육위원회 설치
- 상임위원 5명을 비롯한 교육위원 15명으로 구성
- 교육부장관이 위원회에 속한 업무를 처리할 경우 집행에 앞서 위원회의 심의·의결을 거치도록 하여, 위원회가 직접적으로 교육부를 지휘하진 않지만 상당한 업무에 비해 교육부보다 높은 위상을 지님
- 초당적이고 초정권적인 독립기구를 설치해 국민적 합의를 통해 헌법에 보장된 교육의 자주성과 전문성을 구현하고자 함

○ 박홍근 의원의 교육기본법 개정 법률안(2016.6.21.)

- 교육정책의 일관성을 확보하기 위하여 대통령 소속으로 국가교육위원회 설치

- 국가교육의 주요 정책 추진에 관한 업무를 독립적으로 수행
- 비판·견제형 정책 총괄 기구로서 교육정책 수립 기능은 국가교육위원회가, 집행은 교육부가 분리하여 담당
- 국회가 선출하는 9명(상임위원 2명을 포함), 대통령이 지명하는 4명, 교원 단체(교원노조 포함)가 선출하는 2명을 대통령이 임명

Ⅱ. 개선 방향

1. 미래 학교의 모습

- 미래 학교 교육의 목적과 역할에 대한 우리 사회의 고민과 합의 필요
 - 학교 교육의 역할은 시대를 초월해 불변적인 것도 있고, 21세기 사회의 특성상 '보육기능'처럼 새롭게 추가되어야 할 부분도 있음
 - 산업시대의 유물인 현 학교제도를 21세기 지식정보화사회에 맞게 중장기적 관점에서 근본적으로 개혁해야 함
 - 디지털 시대를 살아갈 세대를 위한 창조적인 배움터를 만들기 위한 노력이 필요한 시점
 - 교육의 핵심은 학생과 교사의 관계인데, 학교 안에서 교사와 학생이 원활한 관계를 형성할 수 있도록 환경을 조성하고 지속시켜야 함
 - 학교는 공부하는 곳이라는 인식에서, 교사와 학생이 하루 중 가장 많은 시간을 보내는 생활의 장으로서의 학교에 대한 인식 전환 필요
- 개인의 잠재력을 키워줄 수 있도록 개인화된 맞춤형교육 실현
 - 미래 학교에서는 개인별 학습경로를 갖는 것이 기본이 될 것
 - '표준화된 집단적 획일 교육'에서 '개별 학생의 개성에 맞는 양질의 교육'으로 학교교육의 패러다임 변경
 - 학습에 대한 학생의 동기와 기대를 높이기 위해서는 표준화될 수 없는 개개인의 능력과 개성에 관심을 갖는 맞춤형 교육 필요
- 학습방법에 대한 학습(learn to learn)
 - 미래세대는 예측불허의 상황에 유연하게 대처하는 능력을 길러야 하는데, 누구도 정답을 알지 못하는 세상에서 스스로 목표를 정하고 책을 읽고 인터넷을 검색하고 다른 사람에게 물어서 자기 나름의 해답을 이끌어내야 함

- 따라서 지금 아이들에게 필요한 것은 ‘배우는 방법’을 배우는 것
- 무엇을 알고 있는가가 아니라 어떻게 꾸준히 배울 것인가, 그 방법을 몸에 익혀야 함
- ‘학습방법에 대한 학습’이란 새로운 지식이 필요할 때 이를 습득하는 능력
- 배움의 ‘내용’이 아니라 ‘방법’을 습득하는 것으로, 스스로 주체적으로 배우는 능력

〈참고〉 공교육의 역할 10가지

- ① 출신환경에 상관없이 누구에게나 동등한 교육기회 제공
- ② 자신의 잠재력을 발견하고 개성 발휘를 돕는 역할
- ③ 미래의 직업에 필요한 지식/기술/(평생학습)역량 향상
- ④ 학교교육의 성취도 평가와 사회적 지위나 직업적 역할 배분을 통한 선발 기능
- ⑤ 사회적 계층이동 촉진 기능
- ⑥ 책임 있는 민주시민의 소양 함양(사회화 기능)
- ⑦ 인류가 발전시킨 지식, 문화, 기술을 배우고 다음 세대에 전수하는 역할
- ⑧ 보육의 역할
- ⑨ 생태계의 보존, 공존 등 사회가 지속가능하기 위한 삶의 방식을 배우게 하는 역할
- ⑩ 상급학교 진학을 위한 준비기능

출처 : 이찬승(2012).

2. 교육거버넌스의 역할 재정립

○ 자원 제공과 지원하는 역할

- 4차 산업혁명의 시대에 국가가 국민에게 제공할 교육서비스의 목표를 명료화한 후, 교육행정체제는 이를 위한 지원(support)임을 스스로 분명하게 인지
- 정책에 대한 세세한 실무가 아닌 거시적 방향 지휘로 역할 전환
- 관료주의와 시장주의 대신 민주주의와 전문성으로 교육현장의 변화 주도
- 학생들이 '배우게 만드는 것'이 아니라 배울 수 있는 '최적의 환경' 조성에 역점

○ 교육거버넌스는 궁극적으로 학생에게 도달하는 교육의 질을 높여야 함

- 이를 정책적 언어로 표현한다면, 학교교육의 효과성 제고를 위한 교육행정체제 구축
- 공급자 위주의 관료주의적 위계가 강한 교육행정체제를 개편하여 학생 맞춤형 교육체제 마련
- 학생이 시스템에 맞추는 것이 아니라 시스템이 학생에게 맞추는 쪽으로 전환

○ 이제 교육은 언제·어디서나 이루어져야 하며, 누구나 원하면 쉽게 교육받을 수 있어야 하기 때문에 이를 가능케하는 교육거버넌스 구축

- 교육서비스를 국가가 독점하지 않고 민간에게도 개방하여 공공성과 다양성 함께 향상

3. 교육거버넌스의 목표와 가치

□ 교육거버넌스의 목표

- 교육제도 개선의 가장 우선되는 목적은 '학생을 위해', '교육의 질을 높이기 위해'가 되어야 함
- 지속적 교육혁신이 가능한 혁신 친화적인(innovation friendly) 교육거버넌스 구축
- 4차 산업혁명 시대에 걸맞는 공교육을 충분히 지원하는 교육행정체제 구축

□ 교육거버넌스가 지향하는 가치²⁾

- 「자유」와 「민주」
 - 교육행정은 국가운영의 틀 속에서 행해지는데, 우리나라 헌법에는 자유와 민주를 가장 중요한 가치로 밝히고 있으므로 자유와 민주를 교육행정의 기본 가치로 삼을 수 있음
- 「자율」과 「개방」
 - 국제사회에서 통용되는 글로벌 스탠더드인 자율과 개방의 가치 존중
- 「공동체」
 - 시민의식, 국민의식, 국제시민의식 등 지역사회, 국가, 국제사회가 더불어 살아가는데 필요한 공동체 구성원으로서의 인식과 '국제사회의 규범을 존중'하는 교육행정
- 이러한 가치를 교육행정체제에 내재화시켜 민간, 교육계, 정부 간의 평등하고 상호소통이 활발한 파트너십을 형성하여 우리 사회 전체가 교육체제를 통해 발전할 수 있는 기제 형성

2) 김태완(2013)은 교육운영의 기본 가치로 제시하였는데, 이를 교육거버넌스 운영의 기본 가치로 확장할 수 있음

4. 개선 방향

- 중앙집권적·위계적·관료적 교육행정체제를 분권적·수평적 지원체제로 전환
 - 교육과정 편성, 운영, 평가 및 재정운용에 이르기까지 진정한 분권화 실시
 - 다자의 교육주체가 참여하는 네트워크 구조를 만들어 협력을 기반으로 하는 거버넌스 구축
- 고객중심의 교육행정 서비스 체제 구축
 - 교육행정 서비스에서 제1의 고객은 학생이며, 제2의 고객은 교사
 - 학생이 잘 배울 수 있도록, 교사가 잘 가르칠 수 있도록 지원체제 구축
 - 특히, 교사를 충분히 지원하여 학생교육에 대해 책무성을 묻는게 아니라 책임감을 이끌어 내는 지원시스템 구축
 - 이해당사자의 참여와 의견을 충분히 반영하여 교육기관의 자율 확대
- 투명성 높은 거버넌스 구축으로 공교육에 대한 신뢰 회복
 - 기관의 장에게 큰 권한을 부여하기보다는 기관을 운영하기 위한 민주적인 의사결정 구조의 제도화
 - 다양한 위원회와 심의회의 형식적 운영을 탈피하고 실질적으로 활성화
 - 구성원 모두의 참여, 자치, 상호 협력, 견제를 통해 기관 운영의 효과성 극대화
- 지역과 단위학교의 자치 역량 점진적으로 강화
 - 지역사회를 기반으로 하는 교육공동체 구축하여 지역의 교육력 강화
 - 지역사회나 기업, 지자체나 교육청, 시민단체나 재능기부자 등 우리사회의 다양한 교육 주체가 연대하여 사회적 자본(social capital) 구축
 - 이를 토대로 학교 안 교육과 학교 밖 교육의 상생 도모

- 교원의 자율성과 전문적 역량 강화하여 단위학교의 교육력 강화
 - 학교와 교사의 자율 능력과 전문가로서의 책임감을 신뢰하고 저마다 자유롭게 창의적으로 활동할 수 있도록 지원

Ⅲ. 개선 과제

1. 교육부의 역할 재정립

- 통제 위주 관리에서 벗어나 전략기능 강화
 - 교육부가 교육정책의 방향과 원칙, 철학과 목표를 분명히 제시하되, 행정의 각 단위, 특히 개별 학교에서 그것을 구현하기 위한 자율적이고 창의적인 노력 허용
 - 정부는 기관과 조직, 개인이 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 더 많은 자율성과 개방성을 보장하는 간접적인 지원방식으로 전환
- 중앙정부의 역할을 교육자치시대에 걸맞게 재정립
 - 교육자치단체로 위임된 권한이 현장에서 잘 발휘될 수 있도록 지원하는 조직문화 정착
 - 헌법에서 보장하는 교육의 정치적 중립성에 대한 이해도 제고
 - 지방교육여건의 특성과 격차에 주목하여 이를 상생 발전으로 이끌어갈 수 있는 견인차 역할
- 행정 서비스의 전달력 강화
 - 통합형 부처로 변화하여 모든 학생에게 최적화된 교육서비스 제공
 - 교육행정 서비스의 최종 고객인 학생 중심으로 교육부를 발전적으로 재편하여 교육현장의 근본적 변화 견인
 - ※ 영국의 교육부는 몇차례의 정부조직 개편을 거쳐,
 - 중앙정부는 큰 방향만 제시하고 지원에 충실,
 - 학교영역에 관한 행정은 보육과 청소년문제까지 포함하여 보다 포괄적이고 구체적인 조직형태 구축하여 조화와 협력 극대화

〈참고〉 영국의 교육부 재편 사례

① 초중등교육을 전담하는 교육부(Department for Education)

- 교육부의 전신은 아동학교가족부(DCSF: Department for Children, Schools and Families)로 초중등 연령에 해당하는 학생에게 필요한 국가적 차원의 행정 서비스를 종합적으로 전달
- 학교 영역에 아동복지와 가족복지 추가
- 담당분야: 학교교육, 보육, 청소년
- 기존의 업무중심 정부조직을 사람중심(정책대상자) 조직으로 재편

② 고등교육 중심의 혁신을 담당하는 기업혁신기술부(DBIS: Department for Business, Innovation and Skills)

- 고등교육 영역에 산업, 과학기술, 직업훈련 추가
- 담당분야: 대학교육, 과학기술, 산업, 혁신정책
- 교육체제와 노동시장의 효과적 연계 도모

○ 교육부의 내부 혁신 우선적으로 추진하여 의사결정과정 개선(이찬승, 2016)

- 교육부의 내부 조직 운영 구조, 인적 구성, 의사결정과정, 내부 문화, 국회나 청와대의 간섭과 압력의 여부 등을 살피고 문제가 있으면 이를 우선적으로 개선
- 새로운 교육정책을 펼칠 때 의사결정의 질을 높이기 위해서는 관련 기초 연구는 충실히, 의사결정과정은 투명하고 민주적으로, 사회적 합의에 가까울 정도로 각계각층의 의견을 수렴하는 선진화된 프로세스를 교육부 내에 정착한다면 현재 비판받고 있는 상명하달, 졸속처리, 불안정성, 비민주성의 상당 부분 해소 가능

2. 사회적 합의기구 설치

□ 설치의 필요성

- 교육정책의 일관성 보장을 위한 사회적 기구의 필요성 꾸준히 제기
 - 5년 단임 대통령제에서 정권의 5년간 업적을 최대화하는 차원에서 정책이 추진되면서 장기간에 걸쳐 그 효과가 나타나는 교육정책의 문제 심각
 - 교육정책의 일관성을 유지하고 특정 정권이나 정파의 이익으로부터 벗어나 교육 본래의 목적을 실현할 수 있는 교육거버넌스의 재편이 필요하며, 이에 대한 논의 활발
 - ※ 교육개혁대통령위원회(박세일, 2015), 미래한국교육위원회(안병영, 2015), 야당에서 발의한 관련 법률안(2016) 등
- 사회적 합의로 미래교육비전 도출하여 정책 추진의 동력 확보
 - 미래인재양성은 보육, 교육, 고용, 복지, 노후를 포괄하는 국가전략으로서 종합적인 설계가 중요한데, 이를 위해서는 지금의 교육부보다 포괄적이고 거시적인 시각을 갖는 기구 필요
 - 교육은 갈수록 교육계뿐만 아니라 경제계를 포함한 사회 전체의 질과 경쟁력에 미치는 영향이 커지는 만큼, 교육정책의 수립과정에서 사회적 합의와 공감대 형성 중요

〈참고〉 교육정책의 일관성과 지속성을 유지하는 핀란드의 사례

- 교육정책에 있어 정당별로 역할 분담하여 수십년간 협력 체제 유지, 정권 바뀌어도 교육정책 틀은 유지
 - 1970년 교육개혁 이후 이념이 다른 정권에서도 기존 교육정책의 틀을 유지하기로 대승적으로 정치권 합의
 - 특히 사회민주당과 중도당이 각각 역할 분담
 - 시민당에서는 교육정책 기초 작업을, 중도당 출신 장관은 직업교육 관련 정책을 맡아 긴밀한 협력 체제 구축
 - 협력과 토론 속에서 양당 모두 지지할 수 있는 정책이 나와야 했기에 실현 가능한 해결책과 정책을 중심으로 논의
 - 이러한 체제는 핀란드 교육정책이 일관성 유지하는데 기여

□ 사회적 기구의 설계

○ 3권 분립의 원칙을 훼손하지 않는 선에서 특정 기능과 권한으로 한정

- 국가교육위원회(가칭)를 중심으로 여러 대안이 논의되고 있으나, 대통령의 일반적인 행정감독권을 크게 훼손하지 않는 선에서 특정한 기능과 권한으로 한정하여 설치
- 사회적 합의 성격의 정책결정 프로세스를 갖춘다면 대통령 산하에 두는 독립체가 의사결정의 질이나 효율성 높을 수 있음

○ 주요 역할

- 장기적 계획과 추진이 요구되는 교육비전, 국가수준의 교육과정, 교육과정과 연계된 학생 평가제도(대입 포함) 수립

○ 상설 기구의 법제화

- 적어도 10년간 지속될 수 있는 교육비전을 제시하는 사회적 합의기구 성격
- 최고의 이론전문가와 현장전문가로 구성된 위원회를 대통령실에 상설
- 상임위원의 임기를 5년 이상 법적으로 보장하여 정권의 변화에 관계없이 교육비전의 합리성, 종합성, 일관성 보장

○ 이원화된 위원 구성

- 전체적인 교육비전을 설정할 때는 이해당사자는 가급적 배제하고, 각 분야별 최고의 전문가들이 모여³⁾ 교육비전을 제시하고, 이를 토대로 국민 대토론회를 개최하여 미래형 교육체제에 대한 사회적 합의 마련
- 국가교육과정과 평가제도(대입 포함)는 수립된 비전을 토대로 교육계 전문가와 국민이 함께 구체화⁴⁾

3) 예컨대, 최고의 물리학자, 최고의 수학자, 최고의 철학자 등이 모여 교과이기주의처럼 특정 이익집단과 이해관계에 매몰되지 않도록 설계. 오직 미래 인재와 국가의 장기발전을 위해 전문가적 판단을 내릴 수 있는 위원으로 구성

□ 사회적 기구의 역할

① 사회적 합의를 토대로 교육비전 수립

- 공교육의 위기상황에 대해 정밀하고 종합적인 원인 진단과 위기 해결을 위한 미래 청사진 필요
- 우리나라 교육이 도달하고자 하는 이상적인 모습을 각계각층의 지혜를 빌리고, 온 국민의 열망을 담아 명확히 그리는 일이 급선무
- 교육을 둘러싼 사회적 갈등을 극복하고 정부에 대한 국민적 신뢰관계 형성의 계기 마련
- 공론의 장을 제공하여 교육을 둘러싼 이념적 대립에 대한 해결책 모색
 - 교육정책을 둘러싼 이념의 대립에서 벗어나되 우리 교육계가 지켜야할 가치에 대한 확인 필요
 - 보수우파는 수월성, 진보좌파는 형평성을 준거로 서로의 정책에 대한 분노와 불만을 노골적으로 표출, 사회적 갈등 심화
 - 공교육이 모두에게 공평한 기회를 제공하는 형평성을 포기할 수 없으며, 개개인의 역량 극대화를 추구하는 교육에서 수월성을 놓칠 수도 없음
 - 이를 극복하기 위해서는 서로의 정련된 의견에 대한 치열한 토론 필요
 - 우선 양쪽이 인정할 수 있는 상황, 이념의 공유지, 정책적인 차원에서 공통분모 등을 찾는 노력 필요(박남기, 2012)
 - 다소 시간이 걸리더라도 이러한 정치적 과정을 거쳐야 정권이 바뀌어도 교육의 백년지대계를 지킬 수 있으며, 정치적 중립성도 보장될 수 있음

4) 역대 정권마다 미래교육에 대한 비전을 제시하였지만 그 절차와 방식에 문제가 있었음. 각 정권의 이념에 공감하는 소수의 전문가 중심으로 개혁을 구상하는 경향 짙었음. 이런 방식은 2가지 문제점 있음. ① 수요자인 학생과 학부모, 미래교육의 실행 책임자인 현장교사를 개혁안 구상에 핵심역할자로 참여시키지 않았다는 점, ② 서로 추구하는 가치와 이념이 다른 사회구성원들 간에 충분한 논의와 사회적 타협이란 과정을 거쳐 이들의 열망을 고르게 반영하기 위해 노력하지 못했음(이찬승, 2016)

〈사례〉 프랑스 국민 교육 대토론회

- 2003년 '학교의 미래'라는 주제로 교육의 개선책을 모색하는 국민교육 대토론회 개최
- 추진 경위: 교육기본법 개정 및 향후 15~20년에 걸친 중장기 공교육의 기본 방향에 대한 재설정 요구에 따라, 5년 후 예상되는 교사, 교장, 장학관의 대규모 은퇴 등 교육의 미래 변화에 대비한 토론회
- 토론 주제의 선정: 토론위원회에서 유치원~대학교육까지 학교의 역할과 구조, 교육 내용에 대하여 3개의 영역 및 22개의 주제 선정
- 주관 부처: 교육부
- 토론위원회 구성: 교육관계자 40명
- 토론회의 조직: 학교에서의 공개 토론회, 행정 구역별 토론, 토론 위원회의 웹사이트 상의 토론, 단체별 토론
- 추진일정
 - '03.9.~'03.11. 국민 대토론회 구성 및 22주제 선정
 - '03.11.~'04.1. 학교, 지역, 인터넷, 우편, 협회 등에서 토론 실시
 - '04.4.~'04.6. 13,000여회 실시된 토론회의 중간보고서 제출
 - '04.4.~'04.7. 토론회 요지에 관한 의견 수렴 및 토론 계속
 - '04.9.30. 위원회 최종 보고서 제출
 - '05.상반기. 교육법 개정안 의회 제출

자료: 프랑스한국교육원, 주OECD 대표부(2004.6.8.). 한국교육개발원 국제교육동향 자료실

② 국가수준의 교육과정 마련

- 교육과정은 '무엇을 가르칠 것인가?'에 해당되는 것으로 교육철학과 교육 내용을 포괄하며, 교육제도의 기본 틀
- 지금까지 대부분 교육과정 개정은 이에 대한 충분한 고려 없이, 또 임기 내 개정을 목표로 과목별로, 과목 간에 수많은 이해관계가 얽혀 있음에도 충분한 협의과정을 거치지 못하고 급속 개정 반복
- 이제는 국가교육과정에서 무엇을 가르칠 것인지에 대한 국민적 합의 도출 필요

○ 개정의 방향 1: 교과목 중심에서 개인의 역량과 '삶의 기술'⁵⁾을 중심으로 재편

- 최근 핀란드, 영국, 프랑스 등 주요 선진국은 미래핵심역량 함양을 위한 교육개혁 추진 중

5) 삶의 기술(life skills) : UNICEF, UNESCO, WHO는 삶을 기술을 '개인이 일상적인 삶에서 마주하는 도전에 효과적으로 대처할 수 있기 위해서 갖추어야 할 적응력이 높고 긍정적인 행동을 위한 능력'으로 정의

<표 1> 주요국에서 선정한 핵심 역량

	뉴질랜드	영국	프랑스	핀란드	캐나다
핵심역량	<ul style="list-style-type: none"> • 사고하기 • 언어, 상징, 텍스트 활용하기 • 자기관리 • 타인과 관계맺기 참여 및 공헌 	<ul style="list-style-type: none"> • (사고역량) 창의적비판적 사고, 문제해결력 • (학습역량) 문해력, 수리력, 의사소통 등 • (개인역량) 도덕적, 사회적 역량 	<ul style="list-style-type: none"> • 모국어 및 외국어 구사능력 • 수학의 주요사항과 과학기술 지식 • ICT 숙달 • 인본주의 소양 • 사회적 및 시민의식 • 자율성과 주도성 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인의 성장 • 문화정체성과 국제화 • 미디어 기능과 의사소통 • 참여적 시민성과 진취성 • 지속발전 가능한 미래에 대한 책임 • 기술과 개인 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보활용력 • 문제해결력 • 비판적 판단력 • 창의성 • ICT 활용능력 • 타인과의 협동력 • 정체성 형성능력 • 의사소통능력

- 2016 다보스 포럼에서는 '2020년 사회가 가장 필요로 하는 능력'으로 복잡한 문제를 푸는 능력, 비판적 사고, 창의력, 사람 관리, 협업 능력 등을 선정
- 가장 기본적인 삶의 10가지 기술 : 문제해결 능력, 비판적 사고능력, 효과적인 커뮤니케이션 능력, 의사결정 능력, 창의적 사고능력, 대인관계 능력, 자기인식 능력, 공감능력, 스트레스 관리 능력, 감정 조절 능력
- 개정의 방향 2: 국가수준의 교육과정은 대강화, 적정화, 유연화하여 공교육의 프레임이자 가이드라인 역할만 하도록 개정
 - 국가 수준의 표준화된 교육과정을 경직적으로 운영하면 학생이 스스로 배우고 싶은 내용을 자신의 속도에 맞춰 배울 수 없어 학교에 부적응하는 사례 계속 증가
 - 이를 해결하기 위해서는 국가 수준의 교육과정이 모든 학생에게 똑같은 내용과 성취목표를 똑같은 기간에 마치도록 강제하는 것을 대폭 유연화하고, 영국처럼 국가교육과정은 대강화하는 것이 바람직

〈참고〉 영국의 국가교육과정

1) 목표

- 균형 잡힌 가치적, 정신적, 도덕적, 문화적, 신체적 발달 촉진
- 성인으로 살아가는데 필요한 경험과 능력 배양

2) 원칙

- 지식, 기술, 경험에 있어 광범위한(broad) 접촉기회 제공
- 각 과목 균형적(balanced) 배치
- 학생 자신의 경험과 활용에 적합하고(relevant) 성인으로 성장하는데 필요한 능력 배양 (경험의 축적과 책임의식 함양 등에 적합해야 함)
- 학생들의 다양한(differentiated) 능력과 적성차 반영

3) 과목

- 핵심과목(core subjects): 영어, 수학, 과학, 정보통신기술
- 기본과목(foundation subjects): 역사, 지리, 기술, 음악, 미술, 체육, 외국어

③ 평가제도 개선

- 대입제도의 잦은 변경을 예방하기 위해서는 어떻게 선발할 것인가에 대한 사회적 합의과정 필요
- 평가는 학생이 무엇을 배웠는가, 길러내야 할 인재상은 무엇인가에 대한 논의가 필수적이므로 이에 대한 사회적 합의 도출과정이 우리사회의 학습의 장이 될 수 있음
- 사회적 합의를 토대로 마련된 국가교육과정과 연계된 평가제도 수립
 - 우리나라에서는 학교의 학생평가, 대학의 학생선발에 대한 신뢰가 약하여 객관적 점수나 수치(학교 내신 등급과 수능성적) 위주로 평가·선발함으로써 창의력 신장이나 문제해결 능력 향상보다는 객관적 평가와 학생 간의 경쟁 조장
 - 학생의 잠재능력을 제대로 평가하려면 다양한 평가방법을 균형있게 사용
- 교육과정에 대한 평가결과와 대학의 학생선발 간의 연계성 확보
 - 대입제도의 잦은 변경으로 교육현장의 이해와 적용에 대한 어려움이 크며, 교육적으로 연계되어야 할 교육과정과 대입 간의 관계 형성 난해
 - 초·중·등교육의 정상화, 대학의 발전, 사회적 수요를 고려한 종합적인 방식으로 해결방안 모색

3. 교육자치 강화 : 지역사회와 함께하는 학교교육

○ 가정·지역사회·학교의 파트너십 형성

- 학교, 지역사회, 가정, 직업세계 등 모든 생활의 장이 유기적인 관계 속에서 연계·협력하는 거버넌스 구축하여 학교 안팎의 활발한 인적교류 도모
- 가정, 지역사회 등 공동체 일원은 교육 서비스 수혜자가 아니라 참여를 통해 해결의 주체로 위상 재정립

○ 교육감의 선출 방식을 각 시·도의 조례로 결정하도록 위임

- 교육감 직선제 도입 이후 과도한 선거비용, 후보자간 과열된 이념 논쟁 등 논란
- 대안으로 러닝메이트제, 공동등록제 등이 제안되었지만 정치권에서는 직선제에 대한 양측의 이견이 매우 커 제도개선에 대한 논의의 진전이 없음
- 각 시도별로 러닝메이트, 간선제, 직선제, 임명제 등 여러 가지 교육감 선출 방식 가운데 지역별 형편과 선호에 따라 결정할 수 있도록 제도 개선
- 다양한 교육감 선출방식을 각 지역에서 선택하게 하면, 시간이 지난 후 가장 효과적인 제도가 전국적으로 확산될 것

○ 위임받은 권한 행사에 대한 교육감의 책임의식, 교육적 소신과 역량 제고

- 교육부와 마찬가지로 교육청에서도 전임자의 교육정책 폐지와 새로운 교육 정책 추진으로 인한 교육정책의 비일관성과 재정 낭비에 대한 주의 필요

4. 단위학교의 교육력 강화

- 행정중심적인 학교구조를 수업중심으로 바꾸기
 - 전통적인 교사 중심의 가르치기(teaching)에서 학생의 배우기(learning) 중심으로 이동
 - 행정업무 중심의 학교 조직을 수업과 생활지도 등 교육활동 중심으로 재구조화
 - 학교 단위에서 자율성을 높여 수업방식의 변화 이끌어내게 함
- 행정기관이 갖고 있는 권한을 '적절하게 점진적으로' 단위학교로 이양
 - 외부에서 부여되는 책무성보다는 내부 구성원들이 집단적으로 발휘하는 높은 책임감과 사명감이 우선적으로 작동하는 구조 정착
 - 학교는 규제와 간섭에서 벗어나 자율적으로 계획을 수립하고 학교 개선에 대한 책임을 지게 함
 - 학교는 교육부를 정점으로 하는 상의하달식 구조를 벗어난 학교 간 네트워크를 조직해 상호 소통하며 배울 수 있게 함
- 교육주체의 자율적 활동이 보장된 학교 운영
 - 학교 운영에 관한 의사결정을 학생, 교사, 교장이 함께 민주적으로 하는 수평적 리더십 발휘
 - 개별 학교가 학교운영과 교육과정 등에서 보다 많은 자율성을 갖고 스스로 개선의 노력을 경주할 수 있어야 교육적 성과가 나타나는 교육력이 강화될 수 있음
 - 교육주체인 학생, 교사, 학교의 자율성 강화하여 창의력이 발현되는 맞춤형 교육의 토대 마련

- 교육의 중요한 두 주체인 교사와 학생은 각각 수업 설계자로서의 교사의 활동과 평가받기 위한 공부 아닌 배움을 즐기는 존재로서 학생의 자율적 활동이 보장되어야 함

- 교사의 교육과정 편성권과 평가권 보장
 - 현장 교사의 지혜를 존중해야 하며, 교사의 동기 유발과 공감을 통해 교육 현장의 진정한 변화 가능

 - 교사는 소속된 지역사회와 학교 상황에 맞는 다양한 교육과정을 구성할 수 있으며, 그 안에서 다양한 교육적 시도 가능

 - 교사는 정부로부터 더 많은 자율성을 갖는 반면, 학부모와 지역공동체 그리고 대중으로부터의 독립성은 줄어들어 자율성과 책임감이 균형을 이룸

참고문헌

- 곽수현 외 (2011). 『핀란드 교육혁명: 왜 핀란드 교육인가?』, 서울: 살림터.
- 김경애 외 (2015). 『학생 수 감소 시대의 미래지향적 교육체제 조성 방안』, 서울: 한국교육개발원.
- 김성렬 (2015). 학교 교육혁신을 위한 교육행정체계의 구축.
- 김용련 (2015). “지역사회 기반 교육공동체 구축 원리에 대한 탐색적 접근: 복잡성 과학, 사회적 자본, 교육거버넌스 원리 적용을 중심으로”. 『교육행정학 연구』, 33(2), 259-287.
- 김태완 (2013). 『글로벌시대의 교육』, 서울: 학지사.
- 노명순 (2016). 『지능정보사회의 교육개혁, 그 방향과 과제』, 서울: 여의도연구원.
- 박세일 외 (2016). 『한국교육의 미래전략』, 서울: 한반도선진화재단.
- 윤종혁·김은영 (2015). “창의인재 양성을 위한 교육정책과 개선방안”(포지션페이퍼 PP 2015-19). 서울: 한국교육개발원.
- 이승엽 (2016). “미래학교에서의 교육내용: 21세기 역량 중심”. 교육을 바꾸는 사람들. 자라나는 책. http://21erick.org/bbs/board.php?bo_table=08_1_3&wr_id=34
- 이주호 (2016). “혁신 생태계 조성을 위한 정부개혁”. 『한반도선진화재단·송희경 국회의원·창조경제연구회 공동주최 제4차 산업혁명에 대응한 정부개혁 세미나 자료집』(pp.7-34), 11월 8일. 서울: 국회 의원회관.
- 이찬승 (2012). “교육 본질회복을 위해 교육이 근본적으로 바뀌어야 한다면 그 방향은 무엇인가?”. 『교육을 바꾸는 사람들 제13회 교육 본질회복 방안찾기 연속토론회 자료집』(pp.1-38), 11월 21일. 서울: 교육을 바꾸는 사람들.
- 이찬승 (2016). “한국 공교육 미래방향 제안”. 교육을 바꾸는 사람들. 자라나는 책. http://21erick.org/bbs/board.php?bo_table=08_1_3&wr_id=41
- 이혜정 (2016). “교육부-교육청, 특 하면 난타전: 교육거버넌스 갈등 해법은 없다”. 『새교육』, 736호, 16-21.
- 정일용 (2013). 『미국·프랑스·영국 교육제도』, 서울: 서울대학교출판문화원.
- 조난심 (2016). “미래학교, 무엇을 가르칠 것인가?”. 교육을 바꾸는 사람들. 자라나는 책. http://21erick.org/bbs/board.php?bo_table=08_1_3&wr_id=36
- King, E. & Rogers, H.(2014). *Intelligence, personality, and creativity: Unleashing the power of intelligence and personality traits to build a creative and innovative economy*. The World Bank.
- “신흥 명문으로 뜨는 일반고의 반란을 주목한다”(2016.6.7.). 『중앙일보』, A30.

