동아시아의 교육개혁

교육학회의 국제적 연계 전망

한중일 교육학회 회장 심포지엄 기록

2019 년 8 월 6 일　일본교육학회

목 차

한중일 교육학회 회장 심포지엄을 개최하며 NAKAMURA, MASAKO 1

중국 교육 발전 현황 및 미래 전망 ZHONG, BINGLIN 7

한국에서의 교육개혁 동향 KIM, SEONG YUL 16

현대 일본의 교육개혁과 사회변동 HIROTA, TERUYUKI 32

교육학회의 국제적 연계 전망 YONEZAWA, AKIYOSHI 44

※본 심포지엄・보고서는 일본학술진흥회 과학연구비 조성기반연구(B)19H01621
「교육학 연구의 국제전개의 실태・구조・장래상에 관한 연구──학회 기능에 주목하여──」（연구대표：요네자와 아키요시米澤彰純）의 연구성과입니다.

한중일 교육학회 회장 심포지엄을 개최하며

나카무라 마사코(오비린 대학)
일본 교육학회 국제교류 위원장[1]
문주희 역

개최 경위

일본교육학회에서는 이사회의 국제교류의원회(International Academic Affairs Committee: 약칭 IAAC)를 설립하여 학회를 통해 국제교류의 활성화를 추진해왔다.

두가지의 주요한 활동으로서 하나는 세계교육학회 (World Educational Research Association: 약칭 WERA)을 통한 WERA 가맹 학회와의 교류[2]이며, 또 하나는 독자적인 채널을 통해 아시아 국가의 학회, 특히 중국과 한국의 교육학회와의 교류이다.

일본교육학회는 2009 년 WERA 창설당시 이사회 국가이며, 2017 년 4 월 WERA 이사회에서 2019 년 창설 10 주년 기념대회 장소로 동경개최가 결정되었다. 한편, 중국과 한국의 교육학회 교류에 대해서는 일본의 적극적인 노력이 이직도 미비하다고 해도 과언이 아니며, 일본이 교류를 시작하게 된 계기는 2017 년 6 월 22 일부터 24 일까지 개최된 한국 교육학회의 대회에 일본 교육학회의 하로타 테루유키 회장이 초대되어 기조강연을 한 것이었다.

그 당시 한국 교육학회 회장이었던 강 선보 선생으로부터 한일 학회회장의 초청, 학회대회 프로그램의 교환을 통해 양국 회원의 참여를 촉구하는 구조를 설계하는 등 연구자의 교류를 도모하는 동시에 장래적으로는 한중일 간의 네트워크로서 발전시키려는 의향을 제시 받았다. 구체적으로는「한국 교육학회와 일본 교육학회 간의 국제교류협정(MOU)을 체결」을 제안을 받았다. 그러나 일본에서는 학회 간의 MOU 를 체결한 전례가 없었고 오히려 양학회의 자유로운 교류를 속박할 수도 있다는 점에서 MOU 체결을 뒤로하기로 하며 동시에 8 월 회원총회에서 한국 교육학회 뿐 아니라 각국의 학회와의 학술교류를 적극적으로 추진하기로 하였다. 이러한 방침에 근거하여 2017 년 9 월부터 국제교류 의원회의 활동이 시작되었다.

2019 년 여름 WERA 대회와 동시에 개최되는 일본교육학회 제 78 회 대회에서 중국과 한국, 일본의 교육학회 회장의 심포지엄을 개최한다는 구상이 움직이기 시작한 것은 2018 년 11 월이었다. 그 가능성을 중국과 한국의 교육학회 회장에게 타진하였고

---

[1] 임기: 2017 년 9 월 1 일～2019 년 8 월 31 일

[2] 2019 년 8 월 현재、28 학회가 가맹되어 있다.

참가하여 주신다는 승낙을 받고 2019 년 1 월 28 일 개최를 공식적으로 이사회에서 결정하였다.

중국교육학회 회장인 쫑 빙린(Zhong, Binglin) 회장의 중개를 위해 수고해 주신 것은 WERA 실행 의원장이신 사토 마나부(佐藤学)선생이었다. 상기의 제안을 해주신 한국의 강 선보(Kang, Sun Bo) 회장은 임기가 2018 년 12 월 31 일까지로 되어있어 히로타 회장이 방한할 당시의 부회장이었던 김 성열(Kim, Seong Yul) 선생이 후임 회장으로 오시게 되었다.

또한 본 심포지엄은 일본교육학회 이사회의 기획으로 국제교류 의원회가 운영을 담당하고 있었으나 동시에 과연・기반연구(B)19H01621 「교육학 연구의 국제전개의 실태 ・구조 ・장래상에 관한 연구-학회의 기능에 주목하여-」(연구 대표자・동북대학・요네자와 아키요시(米澤彰純))의 연구 활동의 일환으로도 개최하게 되었다.

개최 취지

이상의 경위로 일본교육학회 대회에서 최초의 기획으로「**동아시아의 교육개혁-교육학회의 국제적 연계 전망-**」이라는 테마로 중국, 한국, 일본의 교육학회 회장에 의한 국제적 심포지엄이 개최되었다.

각국의 회장이 자신의 연구영역을 포함해 자유롭게 내용을 구성하는 것으로 「동아시아의 교육개혁」이라는 테마를 설정한 후, 주최자로서 좀더 구체적으로 「21 세기 글로벌 교육과제, 각국의 교육개혁 동향과 교육연구의 과제」에 관한 의견을 부탁드렸다. 또한 이후의 교육학회의 국제적연계 전망 등에 대한 언급도 부탁드렸다. 이미 많은 학생들이 서로의 나라에서 배우며 교육실천, 공동 교육연구와 교류가 진전되고 있는 가운데 본 심포지엄의 개최는 2017 년 강회장님의 제안에서 제시된 것처럼 교육학회로서 향후 서로의 협력의 방향을 모색하고 논의를 심화해 가는 장소로서의 기대가 담겨있다.

동시에 개최된 WERA 대회는「영어에 의한」국제학회였던 반면 오히려 본 심포지엄에서는 「모국어에 의한 보고와 논의」를 중국어・한국어・일본어 동시통역에 의해 실현하는 것을 취지로 하였다.

기조 발표자・지정토론자와 발표 제목

기조 발표자와 지정 토론자의 발표 제목과 프로필은 다음과 같다.

1)쫑 빙린(钟秉林 , Zhong, Binglin)중국교육학회 회장
「중국교육 발전의 현황과 미래 전망」

2) 김성열(Kim, Seong Yul) 한국교육학회 회장
「한국의 교육개혁 동향:교육거버넌스 개혁을 중심으로 」

3) 히로타 테루유키(広田照幸 , Hirota, Teruyuki) 일본 교육학회 회장
「현대 일본의 교육개혁과 사회변동」

4) 요네자와 아키요시(米澤彰純.Yonezawa, Akiyoshi) 동북대학 교수
「코멘트」

쫑 빙린(钟秉林 . Zhong, Binglin)

1977 년 동남대학(당시 남경기술학원)졸업 후,1987 년 공학 석사학위 취득.
1994 년 영국 웨일즈대학 박사학위 취득. 동남대학 부총장으로 임명되었다.
1996 년 중국인민공화국 국가교육위원회 고등교육부 부장 (정부 교육부 고등 교육부장)
2001 년부터 2012 년까지 북경사범대학 학장.
2012 년 중국교육협회 회장으로 취임.
중화인민공화국 국무원 학술의원회 위원, 교육학과 전문학위 교육을 위한 전국 운영 위원 위원인장, 국가 교육 자문의원회 위원. 영국 카디프대학 부학장.

김성열(金聲烈 . Kim, Seong Yul)

서울대학교 B.A. M.A、Ph.D.학위 취득. 1985 년 경남대학 교수.
2008 년 ～2011 년 한국교육과정평가원 원장 역임.
2011-2014 년 경남대학교 부총장 취임.
2014 년 한국 교사교육학회 회장.
2015 년 한국 교육행정학회 회장.
한국 교육육의 민주화운동, 교육 관할과 자율에 관한 연구를 지속적으로 하며 「효과적인 학교」 디자인, 대학 개혁정책, 교육 리더십에도 연구 관심분야를 확장해 나아가고 있다. 주요한 업적으로는『공교육:이론, 실전과 개혁』,『한국 교육 60 년』등의 저서와 「1980 년대 교육민주화운동 주도교사들의 정책주장과 논리연구」, 「성공하는 학교운영위원회의 특성」,「교장의 직무 수행:그 방향성, 현실과 과제」등의 논문을 집필하였다.(단、저서와 논문의 타이틀은 일역한 것임).

히로타 테루유키(広田照幸 . Hirota, Teruyuki)

일본 대학 문리학부 교수 일본 교육학 회장(2016 년～)
동경 대학대학원 교육학 연구과 박사과정 단위 취득 퇴학. 박사(교육학).

난잔 대학 조교수, 동경 대학 교수를 거쳐 2006 년부터 현직. 전문은 교육학.
역사 연구 과 이론 연구를 중심으로 근현대 교육을 다면적으로 고찰하였다.
일본 교육사회학 학회이사, 교육사 학회 이사.
주요 저서『육군 장교의 교육사회사—입신출세立身出世と와 천황제』(세직출판사, 산토리 학예상),『사고의 프런티어 교육』(이와나미 출판사),『격차 · 질서불안과 교육』(세직 출판사),『교육은 무엇을 해야 하는가—능력·직업·시민』(이와나미 출판사)등 다수.

요네자와 아키요시(米澤彰純 . Yonezawa, Akiyoshi)

동북대학 교수, 국제전략실 부실장 , 총장 특별 보좌(국제 전략담당).
동경대학 대학원 교육연구과 박사과정 중퇴,2009 년 동북대학에서 박사취득(교육학).
동경대학,경제협력 개발기구 ,히로시마 대학,대학 평가·학위수여 기구,나고야 대학을 거쳐 2016 년 까지 현역. 전문은 교육 사회학·비교 고등교육 연구.
고등 교육 정책등 마크로 국제비교를 전문으로 하여 국제적 역할에 관한 연구.
고등 교육학회 이사.국제학술지 Higher Education 편집 자문 의원.
주요 저서『고등교육의 대중화와 사립대학 경영』(동북대학 출판회·와카테 연구자 출판조성),『대학 경영』(편저:타마가와 대학출판사),Researching Higher Education in Asia (공편저、Springer, CIES-SIG Higher Education Best Book Award 2019).

심포지엄 개최 총괄

일본교육학회 제 78 회 대회 첫날 2019 년 8 월 6 일(화) 14:30～16:10 에 본 심포지엄이 개최되었다. 제일 큰 걱정은 참가자가 얼마나 있을 것인가였는데 250 명을 수용할 수 있는 개최장에 약 220 명이 참가하여 성공리에 개최할 수 있었던 것을 먼저 감사하고 싶다. 불행히도 한일 정부간의 관계가 건설적·우호적이지 못한 방향으로 움직이고 있는 상황 속에서 그 점을 우려한 참여도 있었을 것이다.

「동아시아 교육개혁」이라는 주제로 중국의 쫑빙린 회장은 중국 교육의 발전 상황과 향후 전망·과제에 관해 총괄적인 전개를 해 주셨고, 한국의 김성열 회장은 교육행정 연구자로서「교육 관리」에 초점을 두어 한국의 교육개혁에 관해 발표해 주셨다. 일본의 히로타 테루유키 일본교육학회 회장의 발표는 근현대 일본 역사에 있어서 세번째로 큰 교육개혁으로서 현대를 평가하고 이후의 교육연구의 과제를 제기하는 것 이였다. 세 발표를 듣고 지정 토론자인 요네자와 아키요시 교수는 동아시아의 교육학회의 국제화 전망과 과제에 관해 공동의 과제와 함께 각국의 고유연구·사회과제에 대한 상호이해의 필요성을 지적하였다

같은 장소에서 후에 개최되는 WERA 의 동시통역 심포지엄 관계로 인해 전체 시간이 100 분으로 한정되었고 각 회장의 발표는 25 분, 지정토론자는 당초 두명이었으나

요네자와 아키요시 교수 한명에게 10 분을 부탁드렸다. 쉬는 시간을 갖지 않고도 질의문답 시간은 15 분 밖에 되지 않았으나 특정적인 두가지의 질문이 참자가에게서 나왔다.

하나는 각국의 등교거부는 어떠한 상황에 있는가 라는 구체적인 것으로 한국에서도 일본과 비슷한 상황이라는 의견이 제시되었지만 중국의 회장으로 부터는 「왜 일본에서는 아이들이 학교에 가지 않는가」라는 질문이 되돌아 왔다.이 문제는 한중일 교육이 안고있는 과제가 동일하지 않다는 것을 단적으로 보여주는 것 이라고 말 할 수 있으나 근현대 교육제도 발전의 하나의 귀결로서 「아이들의 등교 거부」를 논의 하지 못했던 것은 타임 키퍼로서의 임무를 우선할 수 밖에 없었던 사회자의 임장에서도 유감이었다.또 하나는 「교육 연구와 국가」혹은 「교육학 연구의 자유」를 묻는 것으로 이 과제 또한 시간상의 관계로 논의에 이르지 못했다.

대회 프로그램에 제시한「동아시아의 교육 개혁과 교육 연구에 관해 문제의식을 공유함과 동시에 개별적 과제에 관해서도 서로의 이해를 심화시키고 싶다. 」라는 목적이 토론을 통해서 충분히 이뤄지지 못했으나 본 심포지엄 전체적으로는 그 취지에 부응하는 성과가 있었다고 생각된다. 향후 본 심포지엄의 성과와 과제를 이후의 국제교류에 살려나가는 것이 중요하다.

개최 취지에서 언급한대로 본 심포지엄은 모국어로의 발언을 동시통역자를 통해 전원이 공유하는 방식으로 진행되었다.「중국어－일본어」의 동시통역자 두명과「한국어－일본어」동시통역자 두명이 교대하며 맡아 주었고 중국어를 일본어로 통역하여 그 일본어를 한국어로 통역하는 것으로 중국어에서 한국어로의 통역도(좀 느린 점은 있었으나)가능했다. 동시통역 레벨의 높은 수준을 많은 참가자로 부터 그 소감을 들을 수 있었으나 그것은 개최 10 일 전까지 원고 초안을 보내주셨으면 하는 요망을 발표자가 응해 주신 것과 그 초안을 받아 동시 통역자가 정중하게 준비했던 점이 컸다. 이 자리를 통해 이 점에 대해 발표자와 동시통역자 분들에게 주최자로서 감사를 드린다. 아무리 영어에 능통해도 모국어로 말할 때의 쾌활함과 박력에는 미치지 못한다는 것이 솔직한 감상으로 삼개국어 동시통역은 비용이 드는 「사치스런 선택」이지만 영어만을 매개 언어로 하지않는 국제학회의 의미도 있는 것은 아닐까 라는 생각을 할 따름이다.

중국 교육 발전 현황 및 미래 전망

쫑빙린(钟秉林)

중국교육협회 회장

문 주희 역

친애하는 대회주석, 교육계 동료 여러분 :
우선 이 학술회의에 참가할 수있는 기회를 주신 일본 교육학회에 감사의 말씀을 전합니다. 중국 교육 개발의 현재 상황과 미래에 대해 몇 가지 점을 설명하겠습니다.

I. 중국의 교육 발전현황

1. 교육 질의 향상과 현저한 발전

(1) 비약적으로 확대하는 학교규모

21 세기에 들어선 이래로 중국의 교육은 빠르게 발전하여 놀라운 성과를 거두었습니다. 2018 년에는 모든 교육단계의 기관이 51.89 만개, 학력교육 재학생이 2.76 억명, 풀타임교사가 1673 만명이었습니다. 중국은 의무교육단계의 학교가 총 21.38 만개와 94.2 %의 의무교육 강화율로 9 년제의 무료 의무 교육을 전면적으로 시행하고있습니다. 취학전의 3 년간의 유치원교육이 급속히 침투되어 유치원이 총 26.67 만개, 재학 아동은 4656.42 만명이며 등록율은 81.7%이였습니다. 중등교육은 기본적으로 보급되었으며 총 2.44 만개의 교육기관과 3931.246 만명의 학생, 총 등록율은 88.8 %입니다. 또한 고등 교육기관 재학생의 총규모는 3833 만명이며 총 2663 개의 고등교육기관, 총 등록율은 48.1 %으로 이제는 대중화 단계에 들어서고있습니다.

여기에서 강조드리고 싶은 점은 중등직업교육과 고등직업교육이 점점 확대되어 이미 중등보통교육 및 고등보통교육과 견줄만한 존재가 되었습니다. 중국의 교육은, 교육구조 합리화의 지속적인 실행 및 부단한 교육 시스템 개혁의 심화로 학교운영의 효율성의 진전과 함께 인재 교육의 질이 계속 향상되고있습니다. 총체적으로 중국의 교육 발전 수준은 세계의 중상위 수준에 진입했습니다.

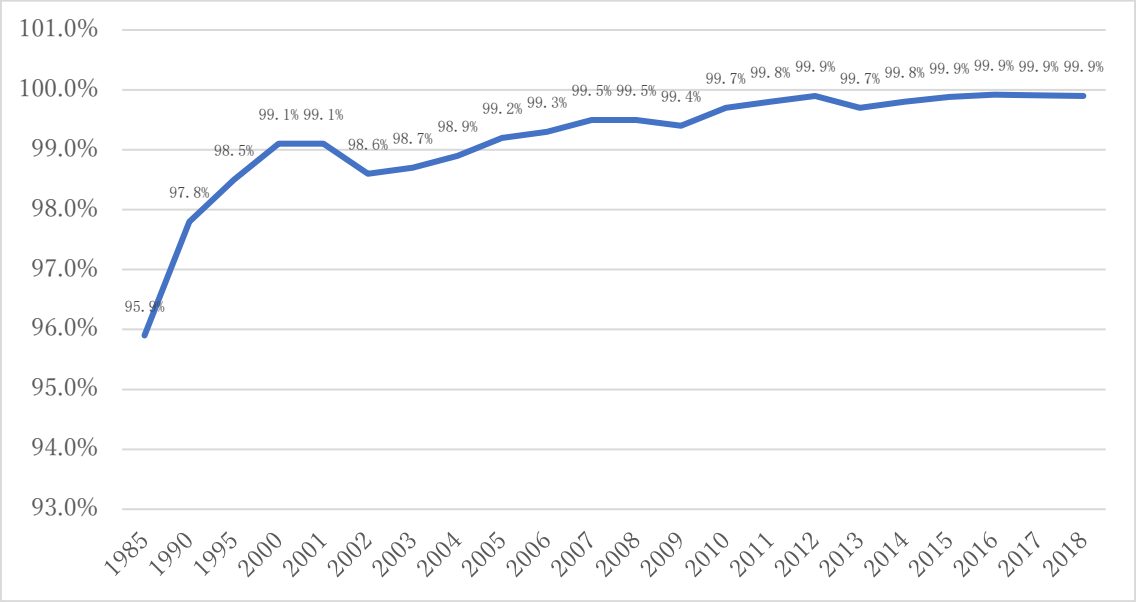

그림 1 학령기 아동의 진학률(Net Enrolment Ratio of School-age Children, 1985-2018)

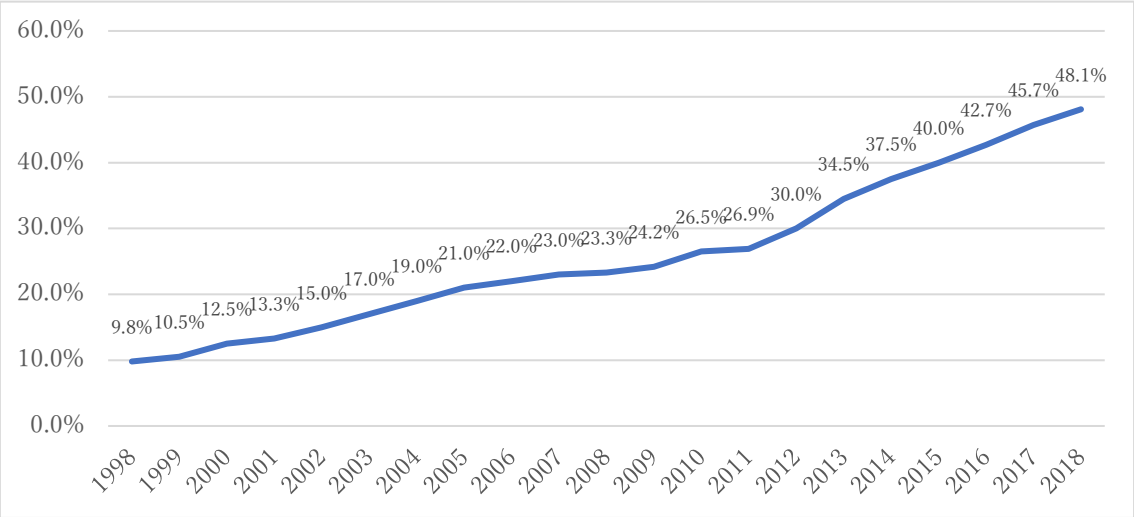

그림 2 고등교육의 총 입학률(Gross Enrolment rate for Higher Education, 1998－2018)

(2) 재정투입의 안정적 증가

교육에 대한 중국의 투자는 해마다 꾸준히 증가하고 있습니다. 2018 년 전국 교육 투자 총액은 4 조 6135 억원으로 전년 대비 8.39 % 증가했습니다. 이 중 국가재정성교육 경비는 3,499 억원으로 전년 대비 8.13 % 증가했습니다. 최근 몇 년 동안 전국의 교육경비에서 국가 재정의 교육 비용이 차지하는 비율은 꾸준하게 증가하여 2018 년에는 80.2 %에 도달하였습니다. 또한 국가재정적 교육비가 GDP 를 차지하는 비율은, 2012 년부터 규정목표의 4 % 를 넘어, 그 후로는 매년 4 % 이상의 증가율을 유지하고 있습니다. 총체적으로 중국의 교육경비투입은 주로 국가재정 경비투입에 의해 주도되고

있으나 사립 자본 또한 중요한 역할을 담당하고 있습니다. 중국의 취학전 교육기관인 사립 유치원 교육 기관의 수는 전국의 유치원 교육 기관의 62.2 %를 차지하고 있으며 또한 사립 고등교육기관은 전국 고등교육기관의 28.1%를 차지하고 있습니다.

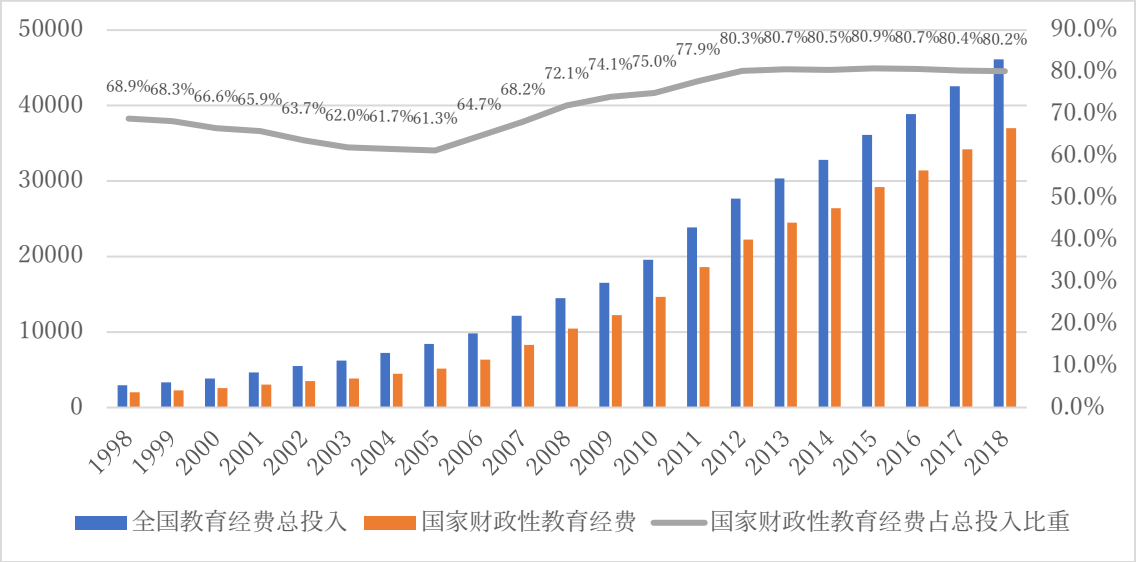

그림 3 전국교육경비 총 투자액을 차지하는 국가재정에의한 교육경비 비율(Proportions of National Fiscal Education Funding to Total National Education investment, 1998-2018)

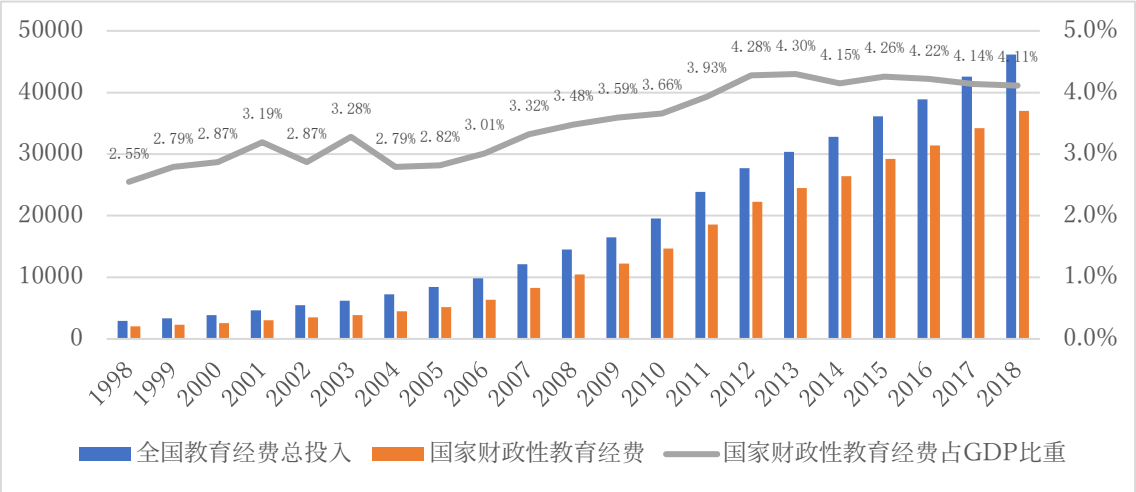

그림 4 GDP 를 차지하는 국가재정에 의한 교육경비 비율(Proportion of National Fiscal Educational Funds to GDP, 1998-2018)

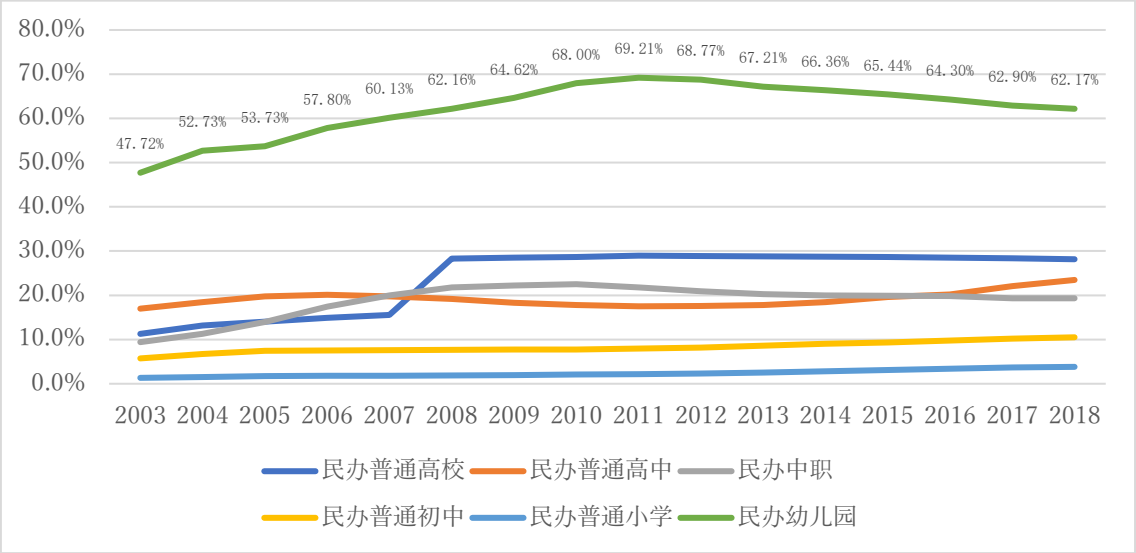

그림 5 사립 교육기관의 비율(Proportions of the Numbers of Private Schools in the Total Schools, 2003-2018)

(3) 국제적 영향력의 지속적인 확대

21 세기에 접어들어 경제 세계화가 진행되면서 교육의 국제화 추세가 가속화되고 있습니다. 중국 교육부 통계에 따르면 2016 년 해외 대학에서 공부하는 유학생 수는 54.54 만명으로 2015 년 대비 4.0 % 증가했으며, 205 개국 및 지역에서 중국으로 온 유학생 수는 44.28 만명으로 11.4 % 증가했습니다.중외 협동 교육 프로그램과 기관이 2,411 에 달하며 재학생 수는 약 56 만명에 달하며 졸업생 수는 총 160 만 명에 달했습니다.

최근 몇 년 동안 중국에 오는 유학생의 수는 급격히 증가하고 있으며 교사의 국제적 교류도 급격히 증가하고 있습니다. 중외 협력기관과 같은 트랜스내셔널 교육의 눈부신 발전과 해외의 선진적 커리큘럼, 교과서, 교재 등의 교육자원의 교류와 운영의 움직임이 가속화되고 있습니다. 현대적인 교육개념, 선진적인 인재교육모델 및 교육 관리와 학생 업무 관리모델은 국경을 넘어 전세계적으로 공유되며 융합하는 추세를 보이고 있습니다. 중국은 현재 세계최대의 유학생 송출국임과 동시에 아시아에서 최대 유학생유치국이기도 합니다. 이 점에서도 중국 교육의 매력과 경쟁력의 높은 수준을 볼 수가 있습니다.

2. 주요과제의 전환: <공평>과 <질적 보증> 문제의 현저화

21 세기 이래, 전 세계 각국의 공통적인 문제는 <공평>과 <질적 보증>이라는 두 가지 측면에 초점을 맞추고 있습니다. 중국에서는 교육이 급속하게 보급됨에 따라 교육개혁이 직면하는 주요한 과제로서 지금까지의 "학교에 가기가 어렵다"에서 "좋은

학교에 가기가 어렵다"로 바뀌고 았습니다. 많은 사람들이 양질의 교육을 열망하는 기대에 반해 양질의 교육 공급이 부족한 상황이며 공급상황도 고르지 않은 상태가 장기간 지속되고 있습니다. 공정성과 교육질에 대한 문제가 더욱 두드러지고 있으며, 인재 양성, 공정한 입학기회, 대학생 취업 등이 사회에서 이미 널리 퍼져 있습니다. 교육 개발과 학교 건설은 규칙을 따라야 하고 오랫동안 축적되어야 합니다.중국 정부는 "가난한 지역을 위한 특별 등록 계획", "중서부 등록 협력 계획 지원", "고등학교에서 대학생을 위한 혁신적 창업교육 강화"와 같은 교육 공평성을 증진하고 교육의 질을 향상시키기 위해 여러 가지 개혁 조치를 채택했습니다.2017 년 중국의 주요 대학은 농촌과 빈곤 지역에서 온 10 만 명의 학생들을 모집했으며, 대학 입학시험 수험율이 가장 낮은 성과 전국 평균의 차이는 1 % 감소했습니다.15 만명의 이주노동자 자녀가 해당지역의 대학입학시험에 참가했으며 20 만 명 이상의 대학생이 자신의 사업을 시작하기로 선택했습니다.

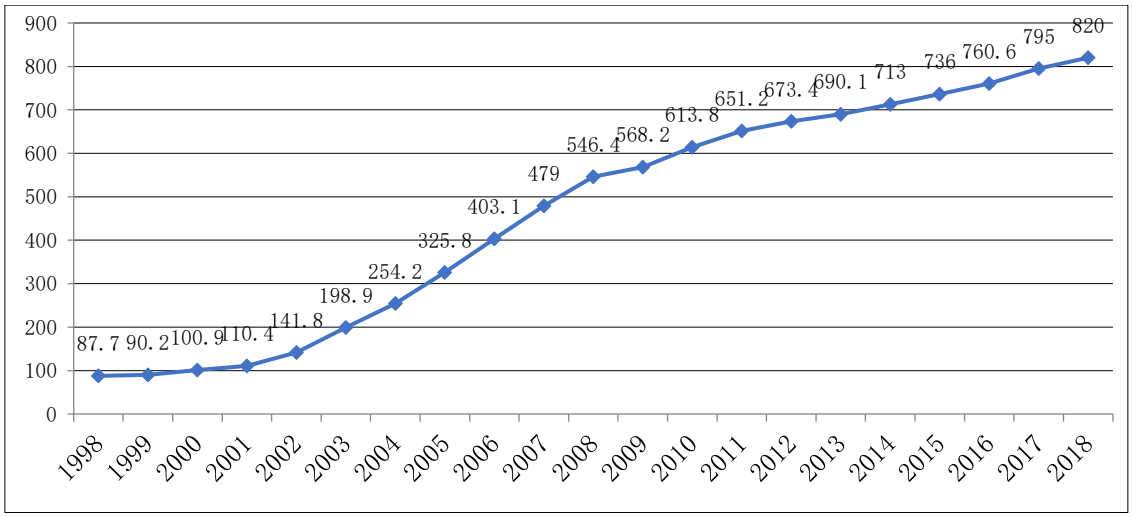

그림 6 대학 졸업생 수(Graduates of Normal HEIs,1998-2018)(Ten Thousands)

3. 발전방향의 전환: 내발적 발전과제의 돌출

중국의 교육 발전에 있어 주요 모순이 완화되는 데는 세가지 실질적인 문제를 해결해 나아가야 합니다. 첫째, 질 높은 인재를 양성하기 위해서는 양질의 교육자원의 범위를 어떻게 확대해 나아갈 것인가 하는 과제입니다. 둘째, 교육의 공평성을 촉진시키기위해 제한된 양질의 교육 자원을 어떻게 합리적으로 배분할 것인가 하는 것입니다. 셋째, 어떻게 중국 교육의 국제 지위를 점진적으로 개선하고 교육의 국제화를 촉진할 것인가 하는 것입니다.중국의 교육발전은 교육기관의 규모 확장 및 공간 확장과 같은 외연적 발전에서 질적 향상 및 구조의 최적화를 중심으로 하는 내발적 발전으로 근본적인 전환을 시도하고 있습니다.구체적으로 의무교육에 관해서는, 균형적인 발전과

질적 향상의 양립,취학전 교육에 대해서는 교육의 보급과 절적 향상,직업교육에 관해서는 과학기술의 진보와 산업혁명의 요구에 적합한 직업교육의 추진, 그리고 고등교육에 대해서는 교등교육구조의 최적화와 교육수준의 전면적인 향상을 목표로 하고 있습니다. 그외에도 시장 메커니즘에 근거한 최적화된 교육 추진에 가장 중점을 두고 있습니다. 2019 년 중국 정부는 "중국 교육 현대화 2035"를 발표하여, 이후 15 년간의 교육개혁 방향성을 제시했습니다. 주요 내용은 이하와 같습니다. 모든 사람에게 평생학습을 제공하는 현대 교육 시스템의 구축, 양질의 유치원 교육의 대중화, 균형잡힌 양질의 의무 교육의 실현, 중등교육단계의 교육 대중화, 직업교육의 공헌도 향상,고등교육의 경쟁력 강화, 또한 장애 아동의 적절한 교육기회의 보장과 같은 사회 전체의 참여를 통한 새로운 교육 시스템의 형성을 목표로 하고있습니다.정리하자면 교육의 현대화를 달성하고 교육강국으로 자리매김하는 것이 중국교육의 목표입니다.

II. 중국 교육의 미래 발전 전망

혁신이라는 것은 원천이 없는 물이나 뿌리 없는 나무가 아니며 전통의 가치에 대한 반영과 현제 상황에 대한 검토를 기반으로 한 유연한 조정 및 대응, 말하자면 전통과 현실을 바탕으로 한 사상의 혁명이라고 할 수 있습니다. 미래를 향하여 우리는 과학적인 교육관, 인재관, 품질관, 교육방법을 확립해야 합니다. 중국 교육의 미래는 "누구에게나 차별없는 교육"이라는 개념을 구현하는 공정 교육, "개개인의 적성에 응하는 교육"이라는개념을 구현하는 다양한 교육, 거기에"인재의 재능 발굴"이라는 개념을 구현하는 양질의 교육실현에 중점을 두고 있습나다.

1. 인재양성모델의 전환

인재양성은 학교의 핵심 기능이자 중요한 사명입니다. 미래를 향해 중국의 모든 교육 단계에서 인재양성 모델의 전환을 계획하고 있습니다.첫 번째는 교육기관의 각 단계에서 인재양성의 목표와 그 기준을 과학적 근거에 확립하여 인재양성의 체계화, 계층적 유형 구조를 최적화하는 것입니다.사회경제, 과학기술 발전의 요구를 충족시키기위해 초등 및 중등 교육의 커리큘럼 개혁을 촉진하며, 고등교육의 학과 및 전공 분야의 구조를 조정합니다.두 번째는 인터넷과 같은 고급정보통신 기술을 이용하여 새로운 학습 방법과 교육 방법을 창출하여, 전통적인 강의실 교육 모델을 개혁하여 학생에의한 자기주도 학습과 협력적인 학습하도록 촉구하여 지속적으로 학습 효율성을 향상시켜 나가는 것을 지향하고 있습니다.세 번째는 교사채용 및 평가 시스템을 개혁하여 교사의 구조를 최적화하여 교사의 교육 수준 및 학업 능력을 향상시켜 교사의 전반적인 질을 향상시키는 것입니다.넷째는 학생들의 사회적 책임감, 비판적 정신, 혁신적인 정신, 실용적 능력 등 종합적인 자질을 육성하는 것에 중점을

두어 경제와 사회 발전에 기여하는 인재를 육성하는 것 입니다.

2. 시험·학생모집 제도개혁의 심화

2014 년 중국은 과학적으로 인재를 선발하고 공정한 교육을 장려하기 위해 새로운 시험 및 학생모집제도 개혁을 시작했습니다. 주요개혁 조치는 이와 같습니다. 첫째, 학생모집 전원개획의 배분 방식를 개혁하여 중서부 지역 및 가장 인구가 많은 성의 대학 입학 시험의 함격율을 높여 중점대학의 농촌출신의 학생수를 늘리는 것입니다. 또한 초중고등학교의 학생모집제도를 개혁하여 학교의 선택지가 적은 문제를 개선해 도시지역과 농춘지역 간의 교육의 공평성, 지역간의 교육 공정과 교육기회의 균등을 촉진하고 있습니다. 두번째는 대학입학시험의 방식과 내용의 개혁과 고등학교 졸업인증시험의 정비, 중학생과 고등학생의 종합적인 자질 평가 시스템을 개선함과 동시에 고등 직업학교분류시험의 실시를 추진하고 있습니다. 또한 학생의 전면적인 발달을 촉진하기 위해 문제 해결 능력과 종합적인 자질의 평가를 가능하게하는 시험내용 개발을 시작했습니다. 세번째는 학생 모집제도의 개혁입니다.가점제도의 엄격화, 표준화를 구축함과 동시에 종합적인 평가체제의 다원화 모집방식을 검토하여 고등교육기관에 의한 독자적인 학생모집을 통해 학생 선택 기회를 늘리고, 대학 입학의 자율성을 확대하는 것입니다.새로운 시험 및 입학 시스템 개혁은 필연적으로 교육방식의 개혁, 학생 및 교사 평가, 교육 조직 및 학습 방법, 재능 선택 방법 및 재능 훈련 모델에 영향을 미칠것입니다. 이를 기회로 각 교육기관은 이전의 교육 개념을 변경하여 교육대상에 맞게 교육을 실시하는 방침의 관철에 주력을 다해야 합니다. 선택적교육 평가 방식을 변경하여 교육과정에 대한 평가에 중요성을 부여합니다. 학생들의 진로 계획지도와 지원를 강화하여 종류별 교육모젤을 촉진하며 교사의 전문성개발를 통해 학생의 성장을 지지하는 기반의 강화를 구축합니다. 학생들의 다양화에 대응할 수 있도록 인재육성 모델과 전공 설치의 탐색을 지속적으로 실시합니다.

3. 현대적인 학교 시스템 구축

학생 개발에 중점을 두고, 학교와 정부, 사회 연계를 형성하며 교육 거버넌스의 체계화와 현대화를 실현하는 현대적인학교 시스템의 구축은 교육 수준과 인재 육성의 질을 향상시키는 중요한 제도적 보장이며, 중국의 교육발전을 위한 주요 실제 문제라고 할 수 있습니다. 이것은 학교와 정부 사이의 관계를 재검토하여 분권화 실현을 위해 전부 기능의 전환을 목적으로 하고 있습니다. 자주적인 학교운영과 발전이 가능하도록 정부는 건전한 마크로 컨트롤 및 분류지도를 시행합니다. 다른한편, 학교의 내부 거버넌스 구조를 최적화하여 학교운영체제와 민주적 지도체제, 연구관리와 감사 제도를

정비합니다. 또한 학술단체와 교사의 역할을 최대한 활용하고, 내부 품질 모니터링 및 보증 시스템을 개선하고, 학교 운영의 질과 효율성을 향상시킵니다.

4. 첨단 ICT 기술의 응용

21 세기부터 세계 과학 기술은 빠르게 발전해 왔습니다. 인터넷 기술, 빅 데이터 기술, 가상 현실 기술 및 인공 지능 기술이 교육과 통합되었으며, MOOC, 반전수업, 마이크로 강의로 대표되는 인터넷 기반 교육 모델은 학습 시간과 공간의 한계를 뛰어 넘었습니다. 또한 고품질의 교육 자료 공유, 교육 품질 향상 및 학습 사회 구축을 위한 새로운 기회 제공했습니다.2017 년과 2018 년에 중국은 교육의 현대화와 교육 강국의 건설을 촉진하기 위해 "신세대 인공 지능 개발 계획"과 "교육 정보화 2.0 행동 계획"을 발표했습니다. 이전의 낡은 교육개념을 변화시키기위해 중국의 교육 관계자 사이에서 적극적인 검토가 이루어지고 있습니다. 시대에 맞는 인재관과 다양한 품질관, 현대적인 교육관을 확립하여 다양하고 개성적인 방식으로 재능을 키우는 현대적인 교육 관점을 확립하고 있습니다.전통적인 학습 방법을 변경하여 학생들의 개성에 맞는 온라인 학습을 통해 지식 전달을 실현하며, 교사들은 학생들이 교실에서 탐구, 반영, 토론 및 협력하여 지식 내재화의 일부 기능을 실현하도록 안내합니다.교사의 능력과 수준을 향상시키고 교사의 역할을 변화시키며 교사와 학생 간의 학습 커뮤니티를 구축하며 교사가 온라인 및 오프라인 교육의 통합을 탐구하도록 격려합니다.교육 및 학생 관리 시스템을 혁신하고 교육 조직 및 교실 레이아웃을 조정하여 교사 평가 표준 및 교실 교육 평가 표준을 최적화하며 학생의 학습성과의 추적 및 종합 평가 제도 구축등의 장치를 채용하고 있습니다.

5. 교육의 국제화 대응

교육의 국제화는 경제적 세계화의 진전에 동반되는 불가피한 산물이이라고 할 수 있습니다. 세계의 교육 발전추세를 파악한 위에 교육의 국제화에 대한 전략적 사고를 강화하고, 또한 더욱 중요한 것은 국제 경험의 현지화 실현을 탐구하는 것입니다. 학생들의 주도적인선택과 개인의 흥미관심을 존중하는 것을 전재로 학생들이 좁은 학습 환경을 돌파하여 사회와 실생활에 관심을 가지면서 학업 할 수 있도록 장려합니다.인재육성모델의 개혁을 출발점으로 삼아 교육의 국제화 이념을 교육의 실무에 침투시켜 모든 학생들에게 다양한 선택지과 국제이해의 기회를 제공합니다.국제 교류 및 국제협력을 통해 교사의 전문성 향상, 학생의 다문화이해 이문화간 학술교류와 협력 능력의 습득을 지향하는 것으로 교사와 학생의 성장이 기대됩니다.외국 문화의 현지화와 현지 문화의 국제화에 중점을 두어 우수한 중국전통 문화의 계승과 홍보, 질높은 교육 자원을 세계에 알리는 것에 중점을 두어 더 많은 사람들이 중국 문화의

심오함과 중국 교육의 특성을 경험할 수 있는 기회를 제공합니다. 이러한 활동을 통해 교육의 국제화에서 중국의 역할을 감당합니다.
중국과일본, 한국의 교육 교류는 모두의 공동 노력으로 계속 확대되었고, 협력 분야도 점차 확대되고 있으며, 협력의 수준도 계속 향상되고 있습니다. 중국교육학회는 중국에서 가장 오래되고 가장 큰 교육 학회입니다. 일본과 한국 교육학회와의 교류와 협력을 확대하여 더 나은 교육을 만들기 위해 협력할 것입니다!
감사합니다.

한국에서의 교육개혁 동향

교육 거버넌스(governance)의 개혁을 중심으로

한국교육학회장
김성열

I. 서론

한국인들은 학교 교육이 개인이나 사회, 국가 그리고 더 나아가 세계 인류의 삶과 운명에 크게 영향을 미치는 중요한 요인으로 생각한다. 한국인들은 교육받은 개인들이 자신의 삶을 개척해 나갈 수 있으며, 사회와 국가 그리고 인류 발전을 가능하게 할 수 있다고 믿는다. 이러한 믿음에서 한국인들은 좋은 교육에 대한 열망을 가지고, 현재보다 더 개선된 학교 교육을 기대한다. 한국인들의 좋은 교육에 대한 기대와 열망은 교육 시민운동과 같은 교육개혁에 대한 집단적 요구로 나타나기도 한다.

한국 정부는 국민들의 학교 교육의 개선에 대한 기대와 요구에 부응하기 위해 국정과제라는 이름으로 교육 거버넌스(governance), 학교체제, 교육내용 및 방법 등에서 다양한 교육개혁을 추진하여왔다. 한국정부가 추진한 교육개혁은 시대마다 다르다. 국민들의 교육개혁에 대한 기대와 요구, 한국 사회가 해결해야 할 과제가 한국사회의 발전 단계마다 달랐기 때문이다.

이 글에서 한국 정부가 이미 추진하였거나 추진하고 있는 모든 교육개혁을 서술하고 그 동향과 특징에 대하여 논의를 하는 것은 시간의 제약으로 불가능하다. 따라서, 발표자는 교육 거버넌스 개혁을 중심으로 한국의 교육개혁 동향을 소개하려고 한다. 교육 거버넌스는 교육정책 결정체제 또는 의사결정 체제라고 할 수 있다. 교육 거버넌스를 어떻게 설계하느냐에 따라 교육에 관한 의사결정에의 참여기회가 개방적인지 폐쇄적인지, 누가 참여하는지, 무엇을 어떻게 결정하는지 등이 달라진다. 발표자는 이 글에서 교육 거버넌스의 변화와 개혁을 국가 수준 또는 중앙정부 수준, 시.도교육청 수준, 학교 수준으로 나누어서 서술하고 그 특징을 논의할 것이다. 발표자는 오늘 이 자리에 참석한 여러 국가의 학자들이 이 글을 통하여 한국에서의 교육 거버넌스의 변화와 개혁의 동향과 특징에 대하여 충분하게 이해할 수 있기를 기대한다.

II. 중앙정부 수준의 교육 거버넌스(governance) 개혁

1. 중앙정부 수준의 교육 거버넌스에 대한 역사적 개관

1-1. 국가 수준에서 교육 거버넌스를 구성하는 요소들은 입법부, 사법부, 행정부라고 할 수 있다. 과거와 비교할 때, 오늘날 국회와 사법부가 교육정책에 미치는 영향력이 늘어나고 있다. 국회는 새로운 법률을 제정하거나 기존의 법률을 개정함으로써 교육정책의 방향을 정하거나, 교육정책 집행에 필요한 예산에 대한 통제를 통하여, 그리고 국정감사나 정책질의 등을 통하여 특정 교육정책 추진을 촉진하기도 하고, 제약하기도 한다. 법원과 헌법재판소 등 사법부는 사법부에 제기된 특정 교육정책에 대한 판결을 통하여 그 정책의 법률적 효력을 인정하거나 아니면 기존의 교육정책의 법률적 타당성을 부인함으로써 교육정책에 영향을 미친다. 한국에서는 오늘날 이렇게 교육정책에 대한 입법부와 사법부의 영향력이 증대하고 있다.

1-2. 그런데, 여전히 한국의 국가 수준의 교육 거버넌스에서 가장 중요한 요소는 대통령이다. 한국의 정부 형태는 대통령제이고, 대통령이 국가 운영의 최고 책임자이기 때문이다. 대통령은 교육정책 의제 설정뿐만 아니라, 교육정책 과정 전반에 결정적인 영향력을 행사한다. 중앙정부 수준의 교육행정기관인 교육부에서는 장관과 관료들이 5 년마다 국민에 의하여 선출되는 대통령의 공약을 교육정책으로 수립하고 집행한다.
대통령과 교육부 장관이 강력한 교육정책 결정 권한을 가진 한국의 교육정책 과정은 몇 가지 문제점을 가지고 있다는 비판을 받아왔다. 하나는 교육정책과정에 국민의 교육정책에 대한 의견이 제대로 반영되지 않는다는 점이다. 달리 표현하면, 대통령과 교육부 장관을 비롯한 관료 중심의 교육정책 결정이 이루어진다는 것이다. 한국 사회가 발전하면서 국민은 교육에 대한 의견과 이해관계가 통일되기보다는 다양하게 분화되었다. 많은 국민은 대통령과 관료 중심의 교육정책 결정 과정에서 다양한 목소리를 반영할 기회가 없다고 생각하고 있다. 교육정책 결정 과정에서 민주주의가 제대로 실현되지 않고 있다고 보고 있다.
다른 하나는 교육정책은 장기적 관점에서 미래를 내다보고 결정되어야 하는데, 정권의 교체에 따라 주기적으로 바뀐다는 점이다. 한국인들은 교육을 백년지대계라는 믿음을 가지고 있다. 그래서 국민은 한편으로는 정권교체로 인한 교육정책의 변화를 어쩔 수 없이 받아들이면서도 다른 한편으로는 교육정책의 지속성과 안정성의 약화를 비판하고 있다.

1-3. 역사적으로 중앙정부 수준에서 대통령과 교육부 장관을 비롯한 관료 중심의 교육정책 결정체제가 가진 이러한 문제점을 해결하기 위한 노력이 있었다. 우선, 공식적으로든지 비공식적으로든지 결정체제 '밖'에 있는 인사들로부터 의견을 듣는

과정을 운영해 왔다. 공식적으로는 이 과정에서 법령이나 지침 등으로 자문기구와 같은 형식의 기구가 설치되고 운영되었다. 대표적으로 두 가지 사례를 들 수 있다. 하나는 교육정책 결정에 대하여 대통령의 자문에 응하기 위한 기구를 설치한 것이다. 외부 인사들은 대통령의 교육정책 결정에 대하여 1980 년대 5 공화국 이후 정부마다 설치하여 운영하였던 교육에 대한 대통령 자문기구를 통하여 의견을 제시하였다. 대통령은 교육에 대하여 높은 수준의 학식과 경험을 갖춘 인사들로부터 국가적 수준에서 주요한 교육정책 의제에 대하여 의견을 청취하였다. 교육정책에 대한 대통령 자문기구에서 논의된 중요한 교육정책에 의견들은 공식적 보고서로 발간되고 대통령의 교육정책에 대한 지침으로 활용되었다.

과거 정부들에서 존재했던 교육정책에 대한 대통령 자문기구는 대통령과 교육부, 그리고 학부모와 교원 등 이해관계자들과의 관계에서 중요한 기능을 수행하였다. 첫째, 대통령의 교육정책 자문기구는 대통령의 교육에 철학과 비전을 반영한 교육개혁안들을 구상하여 제시하였다. 둘째, 이 기구는 교육개혁안을 집행부서인 교육부에 교육정책의 대안으로 제공하였다. 교육부는 교육개혁안을 교육부 수준의 교육정책 결정 과정에서 지침으로 활용하였다. 교육에 대한 대통령 자문기구는 교육개혁안을 수립하는 과정에서 교육에 대한 다양한 이해관계집단들의 요구를 수렴하고 조정하면서 반영하였다. 이 자문기구가 이해관계자들로부터 의견을 수렴하는 활동은 교육개혁안에 대한 순응성을 높이기 위한 것이었다고 할 수 있다.

그러나, 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고, 다른 한편에서는 교육에 대한 대통령 자문기구가 법률이 아니라 시행령으로 한시적으로 설치되어 왔기 때문에 정권의 성향과 대통령의 의사에 따라 설치 여부가 자의적으로 결정되었다는 비판이 나왔다. 그리고 자문기구를 구성하는 참여 인사들이 정권에 따라 크게 차이가 나는데, 최근에 올수록 대통령을 지지하고 정치적으로 비슷한 이념을 추구하는 인사들이어서 국민의 의견을 대표하는 데 한계를 지니고 있다는 지적도 나오고 있다. 참여 인사들은 정권의 유지와 재창출이라는 관점에서 교육정책에 대하여 의견을 제시하는 경향이 강하였기 때문에, 장기적 관점에서 교육정책의 안정성과 지속성을 덜 고려하였다는 비판을 받았다.

1-4. 또한, 교육부 장관은 관료들과 함께 매년 주요 업무계획을 수립하고 집행한다. 교육부 장관은 선거 과정에서 제시되었던 대통령의 교육공약과 기존 정책의 변화 필요성에 따른 대통령의 정책 방향 지시에 근거하여 교육부 수준에서 구체적 교육정책을 논의하고 결정한다. 교육부 장관은 현재까지 교육부의 정책 결정에 대한 전문가들의 의견을 듣고 여론을 수렴하기 위하여 교육부 정책에 대한 자문기구를 운영하고 있다.

교육정책에 대한 대통령자문기구는 1980 년대에 들어서야 공식적으로 설치되었지만, 교육부 장관에 대한 교육정책자문기구는 1949 년 교육법 제정부터 명시적으로 규정되어

있었다. 그 당시 기구의 명칭은 중앙교육위원회였다. 이를 연구한 학자들에 따르면, 중앙교육위원회는 국가교육의 중요정책을 심의하는 행정부 보완형이었다. 하지만 교육에 관한 중요시책에 관하여 교육부 장관(그 당시 명칭은 '문교부장관') 또는 대통령에게 건의할 수 있도록 하였다. 그리고, 중앙교육위원회에서 심의된 안건을 교육부 장관이 수정 또는 변경하려고 할 때에는 중앙교육위원회의 의견을 듣도록 함으로써 교육부를 적절히 견제하는 기능을 하도록 설계되었다. 달리 말하면, 중앙교육위원회는 교육부의 정책 기능에 강력한 보완과 견제 장치를 마련하려는 취지를 담고 있었다. 다른 무엇보다 교육부의 정책 독점을 방지하려는 목적을 달성하기 위한 설계라 할 수 있다.

정권별로 그 명칭은 변화해 왔지만, 교육부 장관 정책자문기구에 참여하는 학자들을 중심으로 한 정책자문위원들은 교육부 관료들의 정책 전문성을 증진하는 데 도움을 주었다고 할 수 있다. 그리고 교육부 장관을 비롯한 관료들은 이들로부터 정책에 대한 전문적인 의견과 여론을 수렴했다고 할 수 있다. 이러한 긍정적인 평가와는 달리 다른 한편에서는 교육부 장관 정책자문기구에서의 논의와 결정은 관료가 결정한 정책을 정당화하는 기술적 차원에서 숙고하고 판단하는 데 중점을 두었다는 부정적인 평가도 나온다. 이렇게 관료 중심의 교육정책 결정이 지속하여 이루어졌다는 비판적 지적에 대하여 어떤 학자들은 두 측면에서 설명하고 있다. 우선 한국의 국가가 정부 수립 초기의 안보 국가를 거쳐 발전국가로 이행하는 과정에서 중앙집권적이고 권위주의적 성격을 띨 수밖에 없었다. 그리고, 한국의 정부 형태가 강력한 대통령제라는 점이다. 그래서 대통령의 공약사항을 정책으로 전환되는 과정은 정치적 고려보다는 기술적 전문성이 요구되는 과정으로 여겨지고, 이에 따라 정책 과정이 개방적이고 참여적이기보다는 전문 관료 중심일 수밖에 없었다는 것이다.

2. 국가교육위원회 설치 추진 및 쟁점

2-1. 중앙정부 수준의 교육 거버넌스에 대한 역사적인 개관은 왜 현 정부가 국가교육위원회 제도를 도입하려고 하는지를 잘 설명해준다. 개인의 삶과 국가의 지속 가능한 발전에 대한 학교 교육의 중요성을 고려할 때, 국가의 교육정책은 장기적 관점에서 결정되어야 하고, 특정한 정권을 넘어서서 일관성을 가지고 안정적으로 추진되어야 한다. 현 정부 이전의 정부들도 교육정책에 대한 대통령 자문기구와 교육부 장관 정책자문기구를 운영하였지만, 국민이 기대하는 만큼 특정 정권을 초월하여 교육정책의 일관성과 안정성이 확보하지 못하였다. 또한, 학부모를 비롯한 이해관계자들로부터 의견을 제대로 수렴하지 못하였다는 비판을 받았다. 일부 교원단체와 학자들은 2000 년대 초반 경부터 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 시행령이 아니라 법률로 뒷받침되며 대통령으로부터 독립하여 교육정책에 대한 큰 틀을 결정하는 기구를 설치해야 한다고 주장하였다. 지난 2017 년 대통령선거 과정에서

거의 모든 대통령 후보들이 그러한 주장을 받아들여 국가교육위원회 설치 공약으로 제시하였다.

2-2. 현 정부가 출범한 후에 여당 국회의원 중 일부가 국가교육위원회 설치를 위한 법률안을 제출하여 국회 논의를 기다리고 있다. 일부에서는 국가교육위원회가 강력한 법적인 근거를 가져야 한다고 주장하면서 헌법을 개정하여야 한다고 주장하기도 하였다. 하지만 헌법을 개정하는 것은 상당히 긴 시간이 걸리는 일이기 때문에, 독립적인 법률로 제정하는 방식을 택하였다. 많은 국민이 국가교육위원회가 법률에 근거하여 안정적인 지위를 가지고 대통령과 교육부 장관으로부터 독립적인 기능을 가져야 한다고 생각하고 있다. 많은 국민은 국가교육위원회가 정권의 이해관계를 넘어서서 일관성 있는 정책을 구상할 수 있다고 기대하고 있다. 또한, 국가교육위원회는 국민의 합의에 기반을 두고 장기적 관점에서 미래를 대비하는 교육정책을 결정하는 제도가 될 것으로 여겨지고 있다.

국회에 제출된 법률안에 의하면, 국가교육위원회는 교육정책의 독립성을 확보하기 위하여 독립적 행정위원회로서 지위를 가진다. 사회 각계의 참여를 보장하는 국가교육위원회는 대통령이 지명하는 위원, 국회가 추천하는 위원, 교원단체가 추천하는 위원, 4 년제 대학교육협의회 및 전문대학교육협의회가 추천하는 위원, 교육부 차관과 시도교육감협의회 대표 등 사회 각계를 대표하고 전문성을 가진 19 명의 위원으로 구성한다. 국가교육위원회 위원들은 위원회의 정치적 중립성을 확보하기 위하여 정당에 가입할 수 없다. 국가교육위원회는 사회적 합의에 바탕을 둔 미래 교육 비전과 방향을 제시하는 사회적 협치 기구로 합의제로 운영된다.

국가교육위원회는 10 년 단위 국가교육 기본계획을 수립하고 교육부와 시.도 교육청 등이 제대로 집행하고 있는지를 점검하는 기능을 수행할 예정이다. 그리고 국가 인적자원정책, 학제.교원.대학입학 전형정책의 장기적 방향을 수립하고, 교육정책에 대한 국민의 의견을 수렴하는 기능 등을 수행할 것으로 설정되고 있다. 이렇게 사회적 합의를 거친 국가교육위원회의 정책 결정은 관계부처와 시.도 교육청 등 지방자치단체가 따르도록 법률안이 규정하고 있다. 그리고 국가교육위원회는 교육부, 교육청, 학교/대학 사이에 권한을 합리적으로 배분함으로써 교육에서의 분권 및 각 기관의 자율성 확대를 지원하는 기능을 수행할 예정이다.

2-3. 그런데, 국가교육위원회 설치를 위한 법률이 올해 안에 제정될지 확실하지 않다. 여당과 야당 간에 국가교육위원회가 대통령과 어느 정도로 독립적일 수 있는지에 대하여 의견이 차이가 있다. 또한, 국가교육위원회가 교육부와 기능이 분리되지 않고 중복된다는 지적도 나오고 있다. 국가교육위원회를 구성하는 위원들의 자격과 지명하는 주체에 대해서도 사회적 합의와 정치적 중립성의 관점에서 여당과 야당 간에 이견이 존재하고 있다. 야당에서는 대통령의 지명하는 위원 수에 대하여 다른 의견을 가지고

있는 듯하다. 특히, 한국 사회에서 대학입학 전형제도나 자립형 사립고등학교의 유지 여부 등 교육정책을 둘러싸고 이해관계자들 사이의 갈등이 심각하다. 이러한 현상은 국가교육위원회에서 사회적 합의에 기반을 둔 교육정책 대한 결정이 쉽지 않을 수 있음을 보여주고 있다.

III. 시.도 교육청 수준의 교육 거버넌스(governance) 개혁

한국에서 시.도 교육청 수준의 교육 거버넌스는 지방교육자치제라고 할 수 있다. 지방교육자치제도는 교육제도의 운영과정에서 지역주민들의 발언권과 참여권을 인정하기 위한 가장 전형적인 제도에 해당한다. 지방교육자치제는 지방분권의 원리와 주민통제의 원리를 기반으로 하여 교육제도운영에 대한 국가의 권한을 지방과 주민들에게 분산시키는 효과를 가지고 있다. 지방자치제는 중앙정부에 의한 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방이 해당 지역의 실정과 특수성을 고려하여 자율적으로 지방 교육정책을 수립할 수 있는 제도적 기반이다. 지방교육자치제는 주민의, 주민에 의한, 그리고 주민을 위한 교육정책이 수립될 수 있도록 주민들이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 결정하는 데 참여하거나 교육감을 선출하는 데 직접 영향을 미칠 수 있는 제도이다. 지방교육자치제는 교육 활동의 특수성을 인정하고 그 자율성과 정치적 중립성을 보장하기 위해서 교육행정의 일반행정과 관계를 규정하는 제도이다. 그리고 지방교육자치제는 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 행정기술을 갖춘 요원들이 교육행정을 담당하는 것을 가능하게 하는 제도라고 할 수 있다

한국의 지방교육자치제도가 현재의 구조로 정착되기 시작한 것은 1991 년 「지방교육자치에 관한 법률」이 제정되고부터이다. 현 정부는 중앙정부가 가지고 있던 교육 권한 중 많은 권한을 시.도교육감에게 이양하는 교육 분권을 위한 법률 제정을 추진하고 있다. 여기서는 중앙정부와 시.도교육감과의 관계보다는 지방교육자치제의 실시단위, 교육감과 시.도의회를 중심으로 시.도 교육청 수준의 교육 거버넌스 현황을 기술하고 그 특징을 논의하려고 한다.

1. 지방교육자치제의 실시 단위

1-1.「지방교육자치에 관한 법률」제 2 조에서는 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육·기타 학예에 관한 사무는 특별시.광역시 및 도의 사무로 한다고 규정하고 있다. 그리고 같은 법률 제 4 조에서는 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심의.의결하기 위하여 시·도에 상임위원회를 둔다고 규정하고 있다. 이는 지방교육자치제의 실시단위가 특별시.광역시.도 등 광역자치단위라는 것을 말해준다. 광역자치 단위의 지방교육자치의 실시는 일반 지방자치가 시.군.구 등의 기초자치단위까지 실시되고 있는 것과 대조를 이룬다.

1-2. 그 동안 지방교육자치의 실시단위와 관련해서는 상반되는 주장이 제기되었다. 한편에서는 교육에서의 풀 뿌리 민주주의를 실현하고, 지역주민이 지방교육자치의 실시 효과를 체감하기 위해서는 기초단위까지 지방교육자치를 실시해야 한다고 주장하기도 하였다. 그러나 다른 한편에서는 두 가지 이유에서 현행 광역자치단위의 지방교육자치를 지지하였다. 첫 번째 이유는 근본적인 이유로 지역의 특수성이나 교육적 이해관계가 기초단위의 지방교육자치를 실시해야 할 정도로 다르지 않다는 것이었다. 또 하나의 이유는 현실적인 것으로 기초자치단위까지 지방교육자치를 확대하는 데에는 막대한 규모의 재정이 추가로 소요된다는 것이었다. 특히, 이들은 나중에 논의할 학교운영위원회가 단위학교 수준에서 지역주민의 교육에의 참여와 통제라는 지방교육자치제의 정신을 실현할 수 있다고 주장하였다.

2. 교육위원회의 위상과 구성

2-1. 교육위원회의 중요한 요소는 위상과 위원(의원) 자격과 선출 방식이다. 우선, 한국의 현행 지방교육자치제도에서는 독립적인 교육위원회가 존재하지 않는다. 시.도의회의 교육에 관한 사항을 다루는 상임위원회가 교육위원회 역할을 맡고 있다. 1991 년에는 시.도의회와 분리하여 독립적인 교육위원회가 구성되어 있었으나, 몇 차례에 걸친 법률 개정으로 폐지되었다. 그 이유는 교육위원회가 의결한 것을 다시 지방의회가 의결함으로써 생기는 의결 기관의 이원화와 중복으로 인한 운영상의 비효율을 제거하기 위한 것이었다.

2-2. 다음으로, 교육위원(의원)의 자격은 교육의 특수성과 전문성, 정치적 중립성을 고려하여 지방의회의원과 다르게 규정되었었다. 교육위원(의원)이 되고자 하는 후보자는 일정한 기간 동안 교육에 종사한 경험을 가져야 하며, 정당에 가입하지 않아야 했다. 교육위원(의원)의 선출 방식도 초기에는 선출 선거인단에 의한 간선이었다. 이는 시.도의회 의원이 주민의 직접선거로 선출되는 것과는 차이가 있었다. 교육위원(의원) 후보자는 교육자로서 정치를 초월한 고상한 사람으로 주민을 대상으로 선거운동 등 정치적 활동을 하기에는 적합하지 않다는 인식이 전제되어 있었다. 그러나 선거인단에 의한 교육위원(의원) 선출제도가 주민의 의사를 왜곡하고 교원 집단이 교육위원(의원) 선출과정에 과도한 영향력을 행사한다는 비판이 제기되었다. 이러한 비판들이 주민들 사이에 설득력을 얻었다. 이에 따라 교육위원(의원) 선출제도는 주민 직접선거에 의한 선출로 바뀌었다. 주민의 직접선거에 의한 교육의원 선출은 비록 비용이 든다고 할지라도 주민 대표성을 확보하고 선거인단의 규모가 작은 데서 발생하는 비리와 담합 등의 문제를 해결하는 제도로 받아들여졌다. 현재는 교육위원(의원) 제도가 폐지되었다. 그래서 교육에 대한 경력에 상관없이 정당에 소속된 후보자가 주민들의 선거로 시.도의원으로 선출되어 교육위원(의원) 역할도 수행한다.

2-3. 이러한 제도적 변화들은 지방교육자치제가 교육전문가가 교육의 전문성을 명분으로 행할 수 있는 독선을 보통사람들이 통제(layman control)하는 제도라는 본질에 부합하기 위하여 이루어졌다고 할 수 있다.

3. 교육감의 지위와 자격 그리고 선출 방식

3-1. 시.도 교육청이 시·도청과 따로 있듯이 지방교육자치와 일반 지방자치는 분리되어 있다. 지방교육행정이 일반 행정으로부터의 분리.독립의 원리와 전문적 관리의 원리를 준거로 지방교육자치제도가 설계되었기 때문이라고 할 수 있다. 일반 행정으로부터의 분리·독립의 원리는 교육활동의 특수성을 인정하고 그 자율성과 정치적 중립성을 보장하기 위해서 교육행정은 일반 행정에서 벗어나야 한다는 것이다. 교육정책의 향방을 정하는 것은 주민의 의사를 기반으로 해야 하지만, 교육 활동을 지원하기 위한 정책의 집행과 관리는 전문성을 요구하는 일이라는 것이다.

3-2. 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관이다. 교육감은 교육.학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시.도를 대표한다. 그리고 교육감은 중앙정부에서 위임한 교육.학예에 관한 사무를 집행한다. 또한, 교육감은 지방의회 의결에 대한 재의요구권을 가지고 있다. 교육감이 관장하는 사무 중 대표적인 것을 몇 가지 예로 들면 다음과 같다.

○조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
○예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
○교육규칙의 제정에 관한 사항
○학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
○교육과정의 운영에 관한 사항
○소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항

3-3. 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 관장하고 집행기관으로서 교육감의 자격은 여러 차례 변화해 왔다. 1991 년 당시에는 교육감 후보자는 학식과 덕망이 높고 시.도의원의 피선거권이 있는 자로서 교육경력 또는 교육공무원으로서의 교육행정경력이 20 년 이상이거나 양 경력을 합하여 20 년 이상인 자로 규정되었다. 김영삼정부(1993.2-1998.2)는 경력 연수의 지나친 강화가 교육감의 고령화를 초래하고 있다는 비판을 받아들여 1995 년에는 경력 연수를 15 년으로, 다시 1997 년에는 5 년으로 축소 조정하였다. 그리고 피선거권의 자격을 시·도의회의원의 피선거권에서 시·도지사의 피선거권이 있는 자로 하였다. 2010 년에는 자격 기준에서 교육 경력 또는 교육행정 경력 제한 규정이 삭제되기도 하였다. 하지만 현행 법률은 교육감 후보자의 자격

기준으로 ‘교육 경력 또는 교육행정 경력 3 년 이상’을 다시 규정하였다.
교육감의 자격 요건으로 경력 연수를 축소 조정한 것은 교육감이 단순히 교육자거나 행정가가 아니라, 교육 활동 전반을 통합적.대국적.장기적 관점에서 파악하고 교육사업을 구상해 나가는 교육정치가로 인식하기 시작했음을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 교육감 자격 기준에서 교육 경력 또는 교육행정 경력을 완전히 폐지하지 않고 유지하는 것은 집행기관을 구성할 때 전문적 관리의 원리를 여전히 고려하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

3-4. 교육감의 자격 못지않게 중요한 것이 선출방식이다. 1991 년 법률에서는 교육감은 입후보의 절차 없이 무등록.무추천의 방식으로 교육위원회에서 선출하도록 규정하였다. 이 방식은 이른바 ‘얼굴 없는 선거’로서 실질적인 교육감 후보들로부터 포부와 소신을 듣는 것과 그들에 대한 여론검증의 기회를 박탈하였다. 뿐만 아니라, 형식상으로만 후보자가 없을 뿐이지 실제로는 후보자가 있어서 음성적 선거운동으로 오히려 선거 과정에서 비리와 타락이 더욱 조장된다는 점 등이 문제점으로 지적되었다. 이후 김영삼 정부를 비롯하여 여러 정부에 걸쳐 교육감 선거제도가 가지는 문제점을 해결하기 위해 법률을 여러 차례 개정하였다. 2006 년에 개정된 법률은 교육감을 주민의 직접선거로 선출하게 하였다. 주민의 직접선거는 지역주민들이 지역교육 운영의 책임자 선출에 참여할 기회를 확대하고, 그들의 의사를 반영할 수 있는 방식이다. 주민들이 지역교육 운영의 책임을 진 사람에게 잘잘못을 직.간접으로 따져 볼 기회를 가지는 것이 주민 통제의 원리라는 지방교육자치제의 본래 의미를 실현하는 것이라 할 수 있다. 또한, 교육감의 주민 직접선거는 교육감을 교원들의 집단이기주의에서 제기되는 여러 가지 요구들에서 자유롭게 만들었다고 할 수 있다.
하지만 이 제도도 선거비용의 과다, 정치적 중립성 훼손, 조직 선거의 가능성 등의 문제점을 안고 있는 것으로 지적되고 있다. 이러한 문제가 최소화되도록 하는 선거제도의 구상이 요구됨은 두말할 필요가 없다. 또한, 다른 한편에서는 일반 지방자치와 지방교육자치의 연계와 협력, 시·도지사와 교육감의 협력관계를 조성하기 위해서는 교육감의 주민직선제를 폐지하고 시.도지사에 의한 임명제를 해야 하거나 주민직선제를 하더라도 공동등록제 또는 런닝메이트제를 도입해야 한다는 주장이 제기되고 있기도 하다.

4. 일반자치단체와의 관계

한국 사회에는 교육제도운영은 일반 행정으로부터 분리되어야만 교육의 특수성과 정치적 중립성을 확보할 수 있다는 생각이 널리 퍼져 있다. 그렇지만 일반행정과는 유기적으로 연계·협력해야 한다는 생각도 강하다. 이를 반영한 것이 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위한 지방교육행정협의회이다.

「지방교육자치에관한법률」은 지방교육행정협의회 설치를 규정하고 있다. 지방교육행정협의회 설치·운영은 시·도지사와 교육감, 시·도청과 시·도 교육청의 협력관계를 단순한 친분 관계를 넘어서서 제도적 관계로 공식화한 것이라고 할 수 있다. 지방교육행정협의회는 시·도 교육청과 일반자치단체 간 예산 및 정책 협력을 강화하는 효과를 낳고 있다.

5. 지방교육자치제의 성과와 과제

5-1. 지방교육자치제도는 진전·발전되어 오는 과정에서 여러 성과를 거두기도 했고, 해결해야 할 과제를 안고 있기도 하다. 지방교육자치제도는 무엇보다도 중앙정부와 시.도 교육청의 관계를 크게 변화시켰다. 지방교육자치제도는 교육제도에 대한 국가의 통제권을 분산시키는 기반을 형성하고, 시·도교육감이 해당 지역의 교육을 운영할 수 있는 자율성을 부분적으로 가질 수 있게 하였다. 시.도 교육감들은 지역의 특성에 맞는 교육정책의 추진을 강조하면서 중앙정부의 정책을 무조건 따르기보다는 자율성을 활용하여 자신들의 공약을 실천하는 데 더 중점을 두는 경향이 강하다. 이에 따라 지방교육자치제는 중앙과 지방 사이에 교육정책 추진을 둘러싼 갈등을 낳고 있기도 하다. 몇 해 전에는 어린이 집과 유치원에 대한 재정지원을 중앙정부가 할 것인지 시.도 교육청이 할 것인지에 대하여 중앙정부와 시.도 교육청 사이에 큰 갈등이 있었다. 교육제도운영에 대한 통제권을 중앙과 지방 사이에 어떻게 배분하는 것이 민주적으로 적절한가는 여전히 논란거리라고 할 수 있다. 교육은 중요한 국가기구(state apparatus)이다. 시.도 교육청이 중앙정부로부터 과연 어느 정도로 독립적일 수 있는지, 시.도 교육청의 정책은 중앙정부 정책과 일관성과 통일성을 가져야 하는지에 대한 사회적인 합의를 이루어야 하는 과제를 안고 있다. 시·도 교육청과 중앙정부와의 갈등을 적절하게 관리하고 조정하기 위하여 교육행정조정협의회와 같은 장치의 설치를 법률로 규정해야 한다.

5-2. 교육감의 직선제는 교육에 대한 주민들의 참정권을 확대하였고, 지역주민들이 지방교육에 대하여 이전보다 훨씬 많은 관심을 가지게 하였다. 또한, 지방 수준에서 교육권력의 지형을 크게 변화시켰다. 지난 2014 년 선거에서 보수적 성향의 중앙정부의 권력과 다르게 진보 성향의 교육감들이 대거 당선된 것을 대표적인 예로 들 수 있다. 일부에서는 주민직선제도가 진보적 성향을 지닌 교육감 후보들이 당선될 가능성을 높인다고 보고 폐지를 주장하기도 한다. 하지만 주민의 직접선거에 의한 교육감 선출은 주민 통제의 원리라는 관점에서 지속해야 한다는 게 일반적 여론이다. 교육감이 주민들의 의사에 훨씬 민감하게 반응하기 때문이다. 다만 주민 통제의 원리를 실현하는 교육감 직선제를 유지하면서도 교육의 정치적 중립성을 확보하는 제도적 장치를 마련하는 방안을 마련해야 할 것이다.

5-3. 교육은 시·도 교육청만의 일이 아니다. 따라서, 교육행정이 일반행정과 분리·독립하여 이루어진다고 하더라도 일반행정과 연계하여 협력해야 한다. 그런데 시.도지사와 교육감이 서로 정치적 이념 성향이 다를 경우에는 협력적 관계가 조성되기보다는 갈등 관계가 생긴다. 경상남도에서 전면적 무상급식을 반대하는 도지사와 전면적 무상급식을 실시하려는 교육감 사이에 갈등이 오랫동안 지속되었다. 이러한 사례는 교육감과 시·도지사와 협의가 잘 이루어질 수 있도록 지방교육행정협의회를 활성화해야 함을 시사한다.
지방자치제도를 발전시키는 데에는 제도적 발전도 이루어져야 하지만 주민들의 관심과 역량이 중요하다. 제도적 완전성은 지방교육자치제 발전의 필요조건이고, 충분조건은 지역주민이 지방교육자치제를 운영할 수 있는 역량이기 때문이다.

IV. 학교 수준의 교육 거버넌스(governance) 개혁

학교 수준의 교육 거버넌스 개혁은 학교구성원인 학교장, 교사, 학생, 학부모와의 관계 변화와 학교에서의 의사결정기구의 변화에서 찾아볼 수 있다. 학교장과 교사, 학생, 학부모의 관계는 1980 년대 중반부터 시작한 교사주도 교육민주화 운동과 학교장의 임기제 도입 그리고 교육법의 폐지와 기본법의 제정을 거치면서 변화하였다. 그리고 2010 년부터 경기도에서 시작하여 전국적으로 확산하고 있는 혁신학교도 학교구성원들의 관계를 변화시키고 있다. 또한, 1995 년 학교운영위원회 제도의 도입은 학교 거버넌스를 획기적으로 개혁하였다.

1. 학교장.교사.학생.학부모의 관계 변화

1-1. 학교장은 교무를 통할하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육하는 지위에 있다. 전통적으로 학교장은 학교 운영과정에서 의사결정을 독점하고 다른 교원들에 대한 근무평가 권한을 가지는 등 절대적 권한을 가지고 있다고 여겨졌다.
학교장의 지위상의 권한에 도전은 1980 년대 중반부터 조직적으로 일어난 교육민주화 운동을 통하여 이루어졌다. 교사들이 주도한 교육민주화 운동은 학교장에게 집중된 막강한 권한을 줄이는 데 초점을 맞추었다. 또한, 1980 년대 말 대통령선거 과정에서 학교장 임기제를 도입하겠다는 공약을 제시한 후보가 대통령으로 당선된 후에 이를 법률로 제도화하였다. 교장 임기제는 오랫동안 누적된 교장승진 희망자들에게 교장승진 기회를 확대하는 것이 목적이었다. 하지만, 그것은 교장의 지위상의 권한을 약화하는 결과를 초래하였다. 학교장의 권한을 약화하는 결정적 계기는 1997 년 말 이루어진 교육법의 폐지와 초.중등교육법의 제정이었다. 과거 교육법에서는 학교의 교원들은 학교장의 명을 받아 학생을 교육하도록 규정되어 있었다. 그러나 새로운 초.중등교육법에서는 교사들은 학교장의 명이 아니라, 법령에서 정하는 바에 따라

학생을 교육하도록 정하였다. 교장은 학교의 소속 교직원을 대할 때에도 이전처럼 그들의 활동 영역 전반에 걸쳐 행정적 권위나 관료적 권위를 행사할 수 없게 되었다. 학교장은 이전보다 쉽지 않은 도전적 상황에서 소속 직원들과 함께 학교를 운영해 나가야 하는 처지에 있다.

1-2. 1990 년 말부터 이전보다 훨씬 강화된 학생, 학부모 등 학교구성원의 권리와 권리의식은 학교장의 위상을 약화시키고 있다. 우선, 1998 년부터 시행된 교육기본법은 "학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다."고 규정하였다. 그리고 같은 법은 "부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동의 교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있으며, 학교는 그 의견을 존중하여야 한다."고 정해 놓고 있다. 특히 2010 년경부터 진보적 성향의 교육감들이 있는 시.도 교육청을 중심으로 제정되기 시작한 학생인권조례는 학교가 학생의 인권과 권리를 최대한 존중하도록 하고 있다. 이렇게 새로운 법률과 조례의 제정은 학생과 학부모 등 학교구성 주체들의 목소리를 강하게 만들고 있고, 결과적으로 학교장의 위상에 영향을 미치고 있다.

1-3. 학교에서 교사들의 의사결정에 대한 영향력이 강해지고 있다. 전국교직원노동조합의 합법화가 이루어진 후 교사들의 목소리는 더욱 강해졌다. 학교장은 과거와 달리 교사들과 협의를 거치지 않고 의사결정을 하는 것은 불가능하다. 학교장과 교사들의 결합 관계도 변화하고 있다. 결합 관계는 학교장과 교사들이 어느 정도로 밀접하게 연결되며, 분리.독립되어 있는지를 나타내는 개념이다. 학교장과 교사들은 교육 활동 과정에서는 느슨한 결합 관계에 놓인다. 학교장은 교육 활동을 중심으로 한 직무 수행에서 개별 교사들의 전문성에 근거한 자율성을 인정하고 존중해야 하기 때문이다. 학교장과 개별 교사들 사이의 전문성과 자율성에 기반을 둔 느슨한 결합관계는 의사결정과정에서도 교사들의 의사결정권을 강화하였다. 강화된 교사들의 의사결정권은 학교장의 위상에 크게 영향을 미친다고 볼 수 있다.

2. 학교운영위원회 제도의 도입

2-1. 1995 년 학교운영위원회는 교장을 비롯한 교원, 학부모 대표, 지역사회 대표 등 다양한 학교구성원들에게 학교운영에 참여하는 기회를 제공하기 위하여 도입되었다. 학교운영위원회는 5 인 이상 15 인 이하의 범위 내의 위원으로 구성되는데, 학부모 위원 40% 내지 50%, 교원위원 30% 내지 40%, 지역위원 30% 내지 50%의 비율을 각각 차지한다. 학교운영위원회는 학교의 재정, 학사일정, 교과서 선정, 학생부담 경비 등 학교운영의 주요한 사항에 대하여 학교구성원들의 토론, 협의, 합의 또는 다수결에 의한 결정 등 민주적 절차에 따라 심의하고 결정한다. 학교운영위원회는 기존의 학교 단위 의사결정 체제를 재구조화(restructuring)함으로써 현실적으로는 교장 중심의

의사결정 방식을 개선하고, 근본적으로는 교육수요자의 권리를 존중하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 학교운영위원회는 학교운영을 민주화하고 투명성을 향상하며, 학교운영에 교직원, 학부모, 지역사회 인사의 요구를 체계적으로 반영하는 것을 목표로 하고 있다.

2-2. 학교운영위원회가 설치되기 이전까지는 학교장 이외의 다른 학교구성원들은 학교운영에 대해 의견을 표출하는 기회가 충분하지 않았다. 단위학교의 운영에 관한 의사결정이 학교장 중심으로 이루어져 왔기 때문이다. 학교운영위원회는 단위학교 의사결정 체제가 안고 있는 이와 같은 교장 중심의 권위적 의사결정 체제와 학교운영에서의 학부모의 소외라는 문제점을 해결해 줄 수 있는 제도로 기대되었다. 또한, 학교운영위원회는 과거에 숱하게 제안되고 집행되었던 개혁안에도 불구하고 별로 달라지지 않고 있는 학교 현장에서 변화의 촉진자(agent)로 역할을 맡을 가능성을 가지고 있다. 학교운영위원회가 교육 체제의 전반적 변화에 대한 기대를 상실한 채 자구적 노력에 치중하여 온 학부모들에게 희망을 불어넣고 다른 교육 주체와 함께 공동 협력하는 길을 모색할 수 있도록 하기 때문이다.

2-3. 학교운영위원회는 학교장만이 단위학교 운영에 관한 의사결정의 권한을 가지고 있는 것으로 보지 않고, 단위학교 구성 주체들의 공동의사결정을 전제로 만들어진 기구이다. 학교운영위원회의 도입으로 단위학교 의사결정 체제는 개방되었고, 학교장의 독점적 의사결정 권한은 학교구성주체들에 의하여 부분적으로 공유되었다고 할 수 있다. 특히, 학교운영위원회는 학부모들의 학교운영에의 참여를 증대시키고 강화하고 있다. 학부모들은 이전과 달리 학교운영에 대하여 의견을 공식적으로 제기하고 있고, 학교장과 협력하기도 하지만 때로는 긴장을 일으키는 관계에 있다. 많은 사람들이 학교운영위원회를 도입하고 학부모의 학교운영에의 참여를 제도화한 것은 최고 의사결정권자로서의 학교장의 위상을 약화하는 방향으로 변화시켰다고 평가한다. 그러나 다른 한편에서는 학교운영위원회가 도입 초기의 기대와는 달리 학교장의 결정을 정당화해주는 소극적 역할에 머무르고 있다고 비판하기도 한다.

3. 혁신학교의 확산

3-1. 현 정부와 시·도교육감 대부분이 주요 정책으로 추진하고 있는 혁신학교도 학교 수준의 교육 거버넌스를 변화시키고 있다. 혁신학교는 2008 년 교육감 선거에서 당선된 진보 성향의 경기도교육감이 제안한 공립학교를 혁신하는 학교 모형이다. 현재 전국적으로 혁신학교는 2009 년 첫 도입 당시 13 개교였다. 2019 년 올해에는 진보 성향의 교육감들에 의하여 1714 개교로 130 배나 증가했다.

3-2. 혁신학교에 대한 연구들은 혁신학교의 특징을 다음과 같이 기술하고 있다. 첫째,

공교육 체제 내에서 입시와 성적 위주의 교육이 아닌 미래 세대를 위한 핵심역량과 전인적 성장을 교육 목표로 삼는 학교이다. 둘째, 교사들에 대한 권한 부여(empowerment)를 강조한다. 즉 교사들에게 많은 권한을 부여하여 교사들이 높은 자율성을 토대로 교사들 스스로 전문성을 강화한다. 셋째, 혁신학교는 교사들이 단위학교의 상황과 특성, 필요에 맞는 혁신을 자발적으로 이룰 수 있도록 하는 학교이다. 넷째, 학교구성원들은 공동체 문화를 형성하여 민주적 협의와 자치로 학교운영과 학교 교육에 참여한다. 넷째, 단위학교 교사들의 자발성을 강조하고, 교사역할의 혁신에 많은 강조점을 두고 있다. 다섯째, 혁신학교는 상황과 학생 요구를 교육과정 계획에 반영한다. 여섯째, 혁신학교는 배움 중심으로 교수 방법을 개선한다. 일곱째, 혁신학교는 전문적 학습공동체를 통하여 교육을 개선해 나간다. 여덟째, 혁신학교는 학부모를 협력적 파트너로 여기고, 학부모의 교육 활동 참여를 확대한다. 마지막으로, 혁신학교는 지역사회와 연계하여 교육 활동을 한다.

3-3. 혁신학교의 특징에서 드러나듯이, 혁신학교를 확산하는 정책은 학교 수준의 거버넌스를 변화시키고 있다. 혁신학교는 학생 주도의 교육 활동을 확대하고, 학교장과 교사 학생, 학부모의 관계를 평등하고 민주적인 관계로 전환하는 것을 지향하기 때문이다. 혁신학교 정책에 대하여 한편에서는 교사주도의 전통적인 교육패러다임과 학교장의 권위적인 학교운영을 지양할 수 있다는 점에서 크게 환영한다. 다른 한편에서는 혁신학교가 내세우는 전인적 성장에 대하여 동의하면서도 혁신학교가 학생들의 지적 도야를 약화시킴으로써 학력을 떨어뜨리고 있다고 비판하고 있다.

V. 요약 및 결론

한국에서는 새로운 정부가 들어설 때마다 국정과제라는 이름으로 교육 거버넌스, 학교체제, 교육내용 및 방법 등에서 다양한 교육개혁을 추진하여왔다. 이 글에서는 교육 거버넌스 개혁에 한정하여 한국의 교육개혁 동향을 소개하고 그 특징을 논의하였다.

우선, 중앙정부 수준에서 교육정책의 안정성과 정치적 중립성을 보장하고 관료 중심의 교육정책 결정보다는 사회적 합의에 근거한 교육정책을 추진하기 위하여 국가교육위원회 제도를 도입하는 것을 추진하고 있다. 많은 국민과 전문가들은 국가교육위원회 도입 이유에 대해서는 동의하면서도 그것의 구체적 방안에 대해서는 의견을 달리하고 있다.

다음으로, 1990 년대 초반에 본격적으로 실시된 지방교육자치제는 지방의 교육에 대한 권한과 자율성을 크게 확대하였다. 특히, 2007 년도부터 주민들이 시.도 교육감을 직접선거로 선출하면서 지방 수준에서 교육 권력의 지형이 크게 변화하였다. 지난 2014 년 선거에서 보수적 성향의 중앙정부의 권력과 다르게 진보 성향의 교육감들이

대거 당선된 것을 대표적인 예로 들 수 있다. 그리고 지방교육자치제의 실시로 중앙정부와 시.도교육청의 관계가 크게 변화해 왔다. 시.도 교육감들이 지역의 특성에 맞는 교육정책의 추진을 강조하면서 중앙정부의 정책을 무조건 따르기보다는 확대된 시・도 교육청의 자율성을 활용하여 자신들의 공약을 실천하는 데 더 중점을 두고 있다. 교육은 중요한 국가기구(state apparatus)라는 점에서 시.도 교육청이 중앙정부로부터 과연 어느 정도로 독립적일 수 있는지, 시.도 교육청의 정책은 중앙정부 정책과 일관성과 통일성을 가져야 하는지에 대한 사회적인 합의를 이루어야 하는 과제를 안고 있다.

끝으로, 중앙정부와 시.도교육감들은 단위학교 수준에서 거버넌스를 개혁하기 위한 정책을 추진하고 있다. 학교수준에서의 거버넌스 개혁은 1991 년에 도입된 학교장 임기제에서 시작되었다. 4 년 중임의 학교장 임기제는 학교장의 위상을 약화시켰다. 1998 년부터 시행된 초·중등교육법은 교원들의 교육활동이 법령에서 정하는 바에 위반되지 않는 한 학교장이 교원들의 교육활동에 대해 간섭할 수 없게 만들었다. 또한 1998 년부터 시행된 교육기본법은 학생과 학부모의 권리를 강화하였다. 2010 년경부터 진보적 성향의 교육감들은 학생인권조례를 제정하여 학교 운영과정에서 학생들의 권리와 인권을 존중할 것을 강조하였다. 그리고 1995 년 도입한 학교운영위원회는 학부모와 지역사회 인사들에게 학교 운영에 참여할 기회를 제공하였다. 학교운영위원회는 초.중.고등학교에서 학교장 중심의 권위적인 학교운영을 학부모와 교원들의 참여에 기반을 둔 민주적인 학교운영으로 변화시켰다는 평가를 받고 있다.

그리고 문재인 정부와 진보적인 시.도교육감들이 추진하는 혁신학교 정책도 학교 수준의 거버넌스를 변화시키고 있다. 혁신학교는 학생 주도의 교육 활동을 확대하고, 학교장과 교사 학생 간의 관계를 평등하고 민주적인 관계로 전환하는 것을 지향하고 있기 때문이다. 이에 대하여 한편에서는 교사주도의 전통적인 교육패러다임과 학교장의 권위적인 학교운영을 지양할 수 있다는 점에서 크게 환영한다. 하지만, 다른 한편에서는 혁신학교가 내세우는 전인적 성장에 대하여 동의하면서도 학생들의 지적 도야를 약화하고 교사와 학교장의 권위를 떨어뜨리고 있다고 비판하고 있다.

요컨대, 한국의 교육 거버넌스의 개혁은 이전에 중앙정부가 독점하고 있던 교육에 관한 권한을 시.도 교육청과 학교로 분산시키는 방향으로 이루어져 왔다. 그리고 중앙정부, 시.도 교육청, 단위학교 등 이들 수준별로 의사결정에의 참여가 개방되고 의사결정 권한의 공유가 이루어지는 방향으로 거버넌스의 개혁이 추진되어왔다. 한마디로, 한국에서 교육 거버넌스는 민주주의를 실현하는 방향으로 개혁되어왔다고 할 수 있다. 또한, 특히, 학교 수준에서 민주적 교육 거버넌스는 교사와 학생, 학부모들의 주체적이고 자발적인 활동을 증가시키고 있다.

현대 일본의 교육개혁과 사회변동

일본교육학회장
히로타 테루유키
문주희 역

I. 처음

저의 발표 내용는 주요하게 일본의 교육개혁이지만 이것을 연구 방향과 관련하여 논의하겠습니다. 근현대 일본의 역사는 3 번의 큰 교육개혁을 경험해 왔습니다. 현재는 세번째의 개혁이 진행되고 있다고 말할 수 있습니다. 3 번의 개혁에 대한 맥락을 간단하게 회고한 후, 현대 일본의 교육개혁을 둘러싼 상황이 가직고 있는 새로움을 국제적 상황이라는 관점에서 정리해 보겠습니다. 마지막으로 고찰을 통해 이후 일본의 교육학 연구 방향에 관한 문제를 제기하도록 하겠습니다.

I. 세번에 걸친 교육개혁

근현대 일본은 세번의 큰 교육개혁을 경험하였습니다.

첫 번째 교육개혁은 일본이 근대화를 본격적으로 시작한 1870-80 년대의 근대적 학교제도의 도입입니다. 유럽과 미국 제국이 아시아 각지역의 식민지화를 진행하고 있던 가운데, 식민지가 되지 않기위한 근대국가 형성이 당시 일본의 주요 과제였습니다. 이 교육 개혁의 목적은 근대화 지식을 가진 국민 육성과 산업 진흥 등이 중심이었습니다.

전통적인 교육체계를 서양적 교육 체계로 전환한 이 개혁은 전체적으로는 성공적이었습니다. 일본은 서양의 학교제도 유입을 원활하게 진행하여 교육은, 국민국가의 형성과 근대공업의 발전에 공헌하였습니다. 그러나 동시에 교육은 실패도 낳았습니다. 그것은 자민족 중심주의 이데올로기의 확산과 불공평한 사회질서의 정당화 기능도 동반하였습니다. 제 2 차 세계대전시기까지, 일본은 서양제국을 흉내 낸 식민지 지배 국가를 목표로 하였기 때문에 군사적확장주의의 길을 걸어 아시아의 많은 나라에 엄청난 피해를 주었습니다.

일본이 경험한 두번째 큰 교육개혁은, 1945-50 년대의 개혁입니다. 1945 년 패전을 계기로 평화주의와 민주주의를 내건 사회개혁이 진행되었습니다. 교육도 또한 교육제도와 교육내용을 새롭게하였습니다. 이 교육개혁 속에서 중시된 목적은 민주주의를 감당할 국민육성과 교육기회의 평등화였습니다. 개혁은 성공한 부분과

미흡한 채 끝난 부분이 있었습니다. 교육기회의 평등화는 1980 년까지 장기간에 걸쳐 꾸준히 진행되었습니다. 그러나 민주주의를 촉진하는 교육이라는 이념은 충분히 정착되어 질 때까지 진행되지 못한 채, 이를 대신하여 경제발전을 위한 교육이라는 이념이 대두되어 일본이 경제적 번영을 달성할 수 있도록 지탱해 왔습니다.

세번째 교육개혁은 즉 현재 일본이 경험하고 있는 교육개혁은, 1990 년대부터 현재에 이르기까지 약 30 년간 지속되고 있습니다. 실제적으로는 1980 년내대 중반에는 정부의 심의회(임시교육심의회)가 새로운 교육개념을 밝힌 이후, 주요하게 3 종류의 이데올로기가 교육개혁 방향에 영향을 끼쳤습니다. (히로타 2017)。

첫째는, 지식주입식형 교육을 재검토하여 아이들의 창의력을 키우는 교육으로의 전환이 필요하다는 자유주의 이데올로기입니다. 둘째는, 공교육의 privatization 을 진행하려는 신자유주의적 이데올로기입니다. 이 이데올로기의 영향으로 학교선택제와 공설민영화, 평가와 경쟁의 제도화 등이 진전되어왔습니다. 셋째는, 전통적인 보수적 이데올로기에 의한 민족주의와 도덕교육의 강화론입니다. 현대 일본의 교육개혁을 움직이고 있는 것은 다양한 이데올로기의 혼합물이라고 볼 수 있습니다.

이러한 3 가지의 이데올로기를 주장하는 사람들은 반드시 중복되어 있는 것은 아닙니다. 다양한 종류의 실행자가 별도의 정책아이디어의 발신원이 되어 교육정책 형성・결정에 관여하고 있습니다(히로타 2017). 또한, 개혁론자와는 대조적으로 지금까지의 일본의 교육을 높이 평가하는 입장도 있습니다. 그 때문에 각각의 개혁안에 대해서 서로다른 이데올로기적 입장의 비판과 반대가 표명되어 원활하게 개혁이 진행되어 지지 않았습니다. 개혁론의 실현에는 긴 시간의 논의가 필요 되며 개혁안이 실시되어지는 경우에도 비판을 반영하여 부분적인 수정을 하는 것이 통례로 되어있습니다. 약 30 년이라는 긴 시간, 일본의 교육개혁이 끊김없이 계속 진행되어온 한가지 이유는 이 신중한 개혁의 진행방식에 의거하고 있다고 생각할 수 있습니다.

II. 현대 교육개혁이 놓여 진 맥락의 특징

1. 방향과 유효성의 불명확

1990 년대부터 지속되고 있는 일본의 교육개혁이 띠고 있는 사회적 맥락을 첫번째・두번째 개혁과 비교해 보면 두가지를 지적할 수 있습니다.

첫째, 현재 교육개혁에는 방향과 유효성이 불명확하다는 것입니다. 교육개혁을 통해 어떠한 사회를 만들 것인가라는 것에 관한 명확한 목표가 없이 교육개혁이 진행되고있습니다.

왜 이러한 모호함이 생겨났습니까? 첫째는 1980 년대까지 일본에서는 캐치업형의 근대화가 달성되어 있었기 때문에 무엇을 목표로 하여 진행하여야 할지 알 수 없게 된 채 달리고 있다는 지적이 있습니다(카리야 2016・2018).과거 두번의 교육개혁은

후발국으로서 선진국의 교육-사회상을 목표로 할 수 있었습니다. 그러나 지금은 구체적인 목표가 없기 때문에 비전을 그리지 못한 상태에서 「대담한 교육」 이 제창되어, 그 결과 혼란이 생겨나고 있는 것입니다. 특히, 1980 년 까지의 일본의 교육은 국제적으로 높은 평가를 받는 수준에 이르러 있었기 때문에 이번 개혁이 일본 교육의 장점을 앗아가 버릴 수 있다는 우려의 논의도 있습니다(Green 2000, 후지타 2000, 쯔네요시 2008).

또 하나는, 이미 언급한 바와 같이 과거에로의 회귀를 바라는 이데올로기에서 기술혁신을 통한 경제적번영을 기대하는 이데올로기까지, 다양하게 대립하는 개혁 이데올로기가 교육개혁에 각각의 영향력을 가지고 있는 것으로 인해, 체계적이고 일관성을 잃어버린 개혁이 되었다고도 볼 수 있습니다(히로타 2017). 보수파 그룹은 제 2 차 세계대전 직후에 실시된 두번째 개혁을 「지나쳤다」 라고 비판하고 있습니다. 그들은 세번째의 개혁을 통해 민족주의의 강조와 역사 수정주의에 근거한 역사교육의 재검토 등, 제 2 차 세계대전 종료이전의 교육과 사회와의 친밀감을 가진 개혁을 하려고 했습니다. 자유파그룹은 제 2 차 세계대전 직후 실시된 두번째 개혁을「충분하지 못했다」 라고 생각하고 있습니다. 그들은 민주주의를 위해 교육이라는 이념의 재활성화를 목표로하는 개혁안을 제안해 왔습니다. 경제계 그룹은 기술 혁신을 통한 경제 번영을 기대하는 엘리트 교육의 도입을 주장하며 경쟁과 평가로 학교의 퍼포먼스를 높이려 하는 개혁안을 지지해 왔습니다.

그러나 교육개혁을 둘러싼 논의에서 그 어떤 그룹도 완전한 승리를 거두지 못해 개혁의 진행이 기존의 교육 방향을 왜곡하는 결과가 되어버렸습니다. 이 30 년간의 일본 교육개혁은 부분적 성공과 부분적 실패를 안고 전개되어 왔습니다. 1980 년대까지 일본의 교육이 가지고 있던 많은 문제점의 일부는 어느정도 개선되어 졌으며, 동시에 1980 년대까지 일본의 교육이 가지고 있던 장점의 일부를 잃어버린 결과가 되었습니다. 개혁의 끝은 아직 보이지 않습니다.

2. 이제는 단독으로 할 수 없다.

세번째 교육개혁을 추진하고 있는 일본과 첫번째, 두번째 교육개혁을 추진할 때의 일본과는 큰 차이점이 하나 더 있습니다. 이전에는 비서구제국 속에서 일본만이 근대화에 성공했다고 알려져 있었습니다. 그러나 지금은 일본뿐만 아니라 많은 비 서양 국가들이 근대화에 성공하였습니다. 선진국 정상회의가 이전에는 G7 이었던 것이 지금은 G20 으로 된 것이 그것을 상징하고 있습니다.

그 때문에 수많은 나라들이 비슷한 목표를 걸고 공통된 과제와 씨름하며 교육개혁을 추진하고 있습니다. 과거 일본은 「서양 제국에서 배우라」 였지만, 지금은 전세계의 성공과 실패, 전세계의 새로운 생각과 새로운 전력으로부터 배울 수가 있습니다.「전 세계에서 배우라」라는 새대가 되었습니다.

근대화를 시작한 1870 년대의 일본은 후발국으로서 근대화를 위한 교육 모델을 서양제국으로 부터 배울 수밖에 없었습니다. 제 2 차 대전에서 패전국이 된 일본이 새로운 교육 방향을 생각할 때에도 서구 국가의 교육제도와 이념을 다시 배울 수밖에 없었습니다.

실제로 19860 년대 미국인 H.팟신과 영국인 R.P.도어가 교육의 역사에 관해 연구를 정리했을 때 그들의 관심은「비서구 제국에서 일본만이 왜 성공할 수 있었는가」에 대한 해답을 일본의 교육 역사에서 찾으려고 했습니다. 저는 1978 년에 대학에 입학했습니다만 그때에도 팟신과 도어의 논의와 같은 「비서구제국 중에서 일본만이･･･」라는 논의를 들을 수 있었습니다.

그러나 지금은 상황이 바뀌었습니다. 수많은 비서구 국가들이 급속히 발전하였고 전세계의 많은 나라들이 공업국이 되었고 근대적 직업을 갖은 중산계급을 가진 부유한 나라들이 되었습니다.

특히 동아시아 국가들의 많은 나라들이 부유한 근대화 국가가 되었습니다. 1979 년에는 OECD 레포트에 NICS(Newly Industrializing Countries:신흥 공업국)이라는 용어가 등장했습니다. 1970 년대 급속히 공업화를 이룬 스페인, 포르투갈, 그리스, 구유고슬라비아, 브라질, 멕시코, 홍콩, 한국, 대만, 싱카포르 10 개국・지역을 가리키는 말이었습니다(서 1988). 거기에 1988 년에는, 중국, 말레시아, 타이 삼개국이 더해져 NIES(신흥공업 경제지역)이라는 용어가 생겨났습니다. 1990 년 대부터는 중국의 본격적인 경제발전이 시작되었습니다. 2000 년대에 들어와서는 인도와 동남 아시아 국가들도 폭발적인 경제발전을 시작했습니다.「21 세기는 아시아의 세기이다」라고 일컬어지게 되었습니다.

한중일의 일인당 명목 GDP 의 추이를 도표로 하면 도표 1 과 같이 됩니다. 일본의 경제가 30 년간 정채하고 있는 동안에 한국도 중국도 급속하게 부유진 것을 알 수가 있습니다. 생각해 보면 동아시아의 여러 나라는 일본에 살고 있는 우리들과 비슷한 생활 수준과 생활스타일로 살고 있으며 비슷한 기쁨과 걱정을 안고 살아가고 있습니다. 제가 이 사실을 깨닫게 된 것은 1990 년대 중반에 우연히 방영된 한국영화를 볼 때였습니다. 그 영화는 아마도 중년 샐러리맨의 고독과 초조함을 그린 것 이였는데「아, 일본의 샐러리맨과 같구나. 한국도 일본과 유사한 사회이구나」라고 생각했습니다.

생각해 보면, 주입식 교육 편중의 재검토 라든지 지방 분권화, 학교의 자율적 경영 등 교육개혁의 방향성에 관해서도 한중일의 교육개혁에는 공통점이 적지않게 있습니다. 개혁의 공죄, 개혁의 성공과 실패에 관해 솔직하게 의견을 교환해 나아가는 것으로 분명히 많을 것을 얻을 수 있을 것입니다.

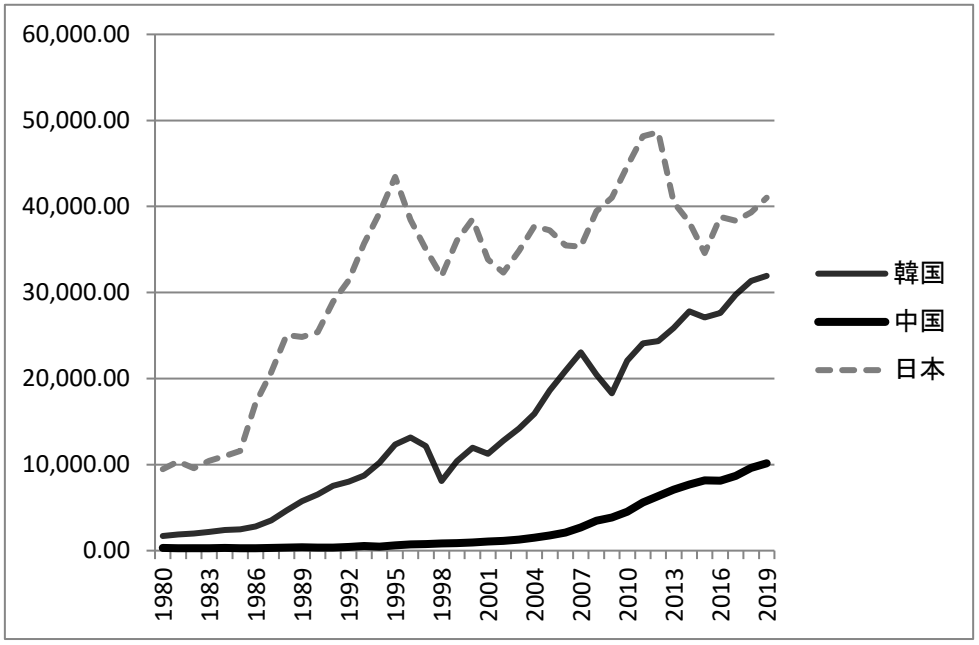

도표1:한중일 일인당 명목 GDP(US 달러) 추이(1980～2019 년) 단위: US 달러

데이터:https://ecodb.net/exec/trans_country.php?type=WEO&d=NGDPDPC&c1=KR&c2=JP
https://ecodb.net/country/CN/imf_gdp2.html

그런데 부유해진 것은 동아시아뿐만 아닙니다. 이 40 년 미만 사이에 전세계에서 급속하게 빈곤이 극복되어 왔습니다. 표 1 은, 전체인구를 차지하는 극빈자의 비율 추이입니다. 이 빈곤라인은 가장 가난한 개발 도상국 15 개국의 빈곤선의 평균 인플레이션과 현지 구매력을 고려하여 정산되어 있는 숫자입니다. 일본의「정체 30 년」 기간은, 전세계의 많은 나라에게 있어서 풍요를 향한 성장의 시대였던 것입니다. 기술개혁에 의한 식량생산의 증가로 인해 많은 사람들의 생존이 가능하게 되었고, 또한 자유무역과 기술이전의 전개 등을 통한 신흥국의 공업화 ・근대화의 물결이 전 인류를 이전보다 풍성하게 하고 있습니다. 누구나 행복해질 수 있는 세계의 미래에 대해 이전보다 희망을 가지고 논할 수 있게 되었다고 저는 생각합니다.

표 1 전세셰의 빈곤자 전인구비(%)1 일 1.90 달러 미만

	1981	1990	1999	2010	2015
유럽과 중앙아시아	—	1.9	7.8	2.8	1.7
남미	23.9	17.9	13.9	6.4	5.6
동아시아	80.6	60.6	37.4	11.2	4.1
남아시아	58.1	50.6	—	27.2	13.5
사하라 이남 아프리카	—	56.8	58	46.1	35.2
전발전도상국	53.9	44.4	34.3	19	11.9
전세계	44.3	37.1	29.1	16.3	9.6

출처:노르벨리 2018,원데이터는 세계은행 Povac/Net:Cruz et al.2015.p6.2015 는 예측치

이 표를 작성한 스웨덴 작가・역사가인 요한 노르벨리는 다음과 같이 언급하고 있습니다.

「인류는 생활수준의 혁명을 경험했다. 이제 인류는 거의 기아와 위생문제를 해결하였고 그로 인해 건강상태가 개선되어 기대수명도 두배 이상 증가했다. 많은 사람들이 걱정했던 것과는 달리 이 것들은 소가족 체계를 가져왔고 아이들의 문자 인식능력의 향상으로 인해 빈곤은 단절되었다. 중상층계급의 대두로 어린아이들의 수명이 연장될 것이라고 생각되어 졌고, 사적・정치적 분쟁해결 수단이었던 폭력을 버린 것으로 인해, 장래에 대한 투자를 보상을 받을 수 있게 되었다. 과거에는 매일의 생존경쟁이 심했기 때문에 환경문제는 그다지 중시되지 않았다. 그러나 생활이 개선됨에 따라 더 넓은 세계로 눈을 돌리게 되었다. 풍요와 지식은 계몽주의적인 이상에 공헌하였고 민주주의와 인권의식이 높아져 여성의 권리와 소수민족의 권리도 증대되었다. 이것이 이번에는 지식과 풍족에 축적에 공헌하는 사람들을 증가시켜, 미래는 점점 더 좋아질 것이라는 가능성을 높여왔다. 」
（노르벨리 2018、277-278 페이지）

「무엇을 위한 교육개혁인가」 라고 논할 때, 과거에는 개인 레벨・국가 레벨의 양면에서의 심한 생존경쟁이 기초에 놓여져있었습니다. 일본이 근대학교를 도입한 시대에는 식민주의 시대, 그리고 전세계의 거의 대부분의 사람들은 아직 빈곤함 속에서 살았던 시대였습니다. 그렇기 때문에 교육은 만성적・일상적으로 펼쳐져 있는 빈곤 속에서 개인적・집단적 생존을 둘러싼 경쟁의 도구였습니다.

그러나 오늘을 사는 우리들은 과학기술의 진보와 산업의 발전 덕분에 인류가 생존하기 위한 충분한 생산 기반을 가질 수 있는 곳까지 왔습니다. 또한 교육의 보급으로 인해 이전보다는 좀 더 이성적으로 대화할 수 있는 지적 기반을 갖추고 있습니다. 물론 개인적·국가 간의 경쟁은 여전히 남아 있습니다만 이성과 양심에 따라 모두가 이익을 얻을 수 있는 Win-Win 관계를 쌓는 것이 가능해졌습니다.

물론「자국의 생존을 건 교육개혁」이라는 논의의 틀은, 산업계와 일부 정치가의 강한 신념처럼 되었습나디. 그러나 저희들은 좀더 넓은 시야를 가지고 각국의 교육개혁이 지향하는 목적을 그릴 수 있게 되었다고 생각합니다. 전 인류를 위해 먼 미래의 세대를 위해서 지금의 교육을 어떻게 해야할 지를 생각하고 논의해 그 이상의 실현을 향해 나아 갈 수 있을 것입니다.

III. 향후의 교육학 연구 방향

교육학 연구는 국경을 넘은 상호 교류를 통해 자국의 국민을 위해서도 전 인류를 위해서도 한 층 더 공헌해 나갈 것입니다. 교육학연국의 국제교류가 더욱더 활성화되어야 할 시대가 도래하였습니다.연구를 위한 국제 교류에는 몇가지의 목적을 생각 할 수 있습니다.

1. 차이의 인식

첫째, 각국의 교육을 비교하는 것으로 서로의 차이를 명확하게 인식하고 그로 인해 자국의 교육 특징을 더욱더 깊이 이해할 수가 있습니다. 비교교육학이라는 전문분야는 지금까지 충분한 성과를 올려왔습니다만 앞으로 더욱더 중요 해 질 것입니다.

2. 공통의 과제

둘째, 현재 각국의 교육이 같은 과제를 가지고 있는 부분도 있습니다. 이러한 공통의 과제에 관해 의견을 교환해가는 기회를 늘려가야 할 필요가 있습니다. 저는 2017 년에 한국의 교육학회의 대회에 초청을 받았는데 그 때의 주제는「제 4 차 산업혁명과 교육」이었습니다. 또한 2018 년에는 중국의 교육학회의 대회에도 초정을 받았는데 그때의 주제는「신세대의 교육기회의 평등과 학교 교육」이었습니다. 일본의 연구자가 관심을 가지고 연구하고 있는 것과 중국과 한국의 연구자가 관심을 가지고 연구하는 것이 같은 주제로 겹치는 것이었습니다. 이로 인해 여러 나라의 연구자가 공통의 과제에 관해서 공통의 개념을 사용하면서 논의해야 할 시대가 되었다는 것을 알 수 있습니다.

3. 국경을 초월하는 움직임

차이와 공통성에 더불어 한가지 더 중요한 것은, 국경을 초월한 움직임, 즉 실질적인 관계와 협력·연계의 측면입니다. 정보기술과 이동기술의 발전 등으로 인해 세계 각지의 상호 관계를 강화하고 있습니다. 번역 소프트의 발전이 언어의 장벽을 넘어설 날도 가까워져 왔습니다.

영국의 R.Dale(1999)는 표 2 처럼 국경을 넘어선 교육정책의 영향 패턴을 정리하고 있습니다. 이전에는 차용과 학습에만 머물러있던 단순한 관계였지만 오늘 날은 다양한 패턴이 출현하고 있고 특히 다양한 차원의 국경을 초월한 영향관계가 나타나고 있는 것을 시사하고 있습니다. 단 Dale 에게 말하자면 교육정책은 세계적 규모로 일원화하는 것이 아니라 각국의 정부가 선택의 자유를 가지고 있고 문화와 관행도 다양하기 때문에 지역적인 면은 남아있습니다. 그 때문에 미국형 학교모델·교육모델에 수렴할 필요는 없을 것입니다. 오히려 각각의 나라가 자국교육의 경로의존성 위에 서서 다양한 나라와 지역의 교육을 참고하거나 여러 나라와의 조화와 상호의존을 생각하면서 교육을 변화시켜 나가는 것입니다.

표 2 국경을 초월한 교육정책 영향 패턴

영향 메커니즘 특징	외부로 부터의 영향 메커니즘							
	차용	학습		조화성	전파	표준화	상호의존 의설치	강압
		[통상적]	[규범적]					
관계의 성질	자발적	자발적	형식상으로는 자발적	형식상으로는 자발적	형식상으로는 자발적	형식상으로는 자발적	자발적	강압적
과정의 가시성	가시적	다양	다양	가시적	가시적	불가가시적	극히 사시적	가시적
영향 범위	특정 정책의과정	승인된 매개변수 /정책과정	정책과정 과정책목표	다차원적여러 정책	다차원적 여러 정책	다차원적여러 정책	정책 목표	특정 정책과정
메커니즘 이작동하는 곳	국내	국내	외부	한정된 기관	외부/국내	국제적인 재단	인류의 공통유산	국제기관
도입과정	차용/모방	[학습]	[학문]	집합적 함의	설득/의사설정	멤버쉽 조건	설득	인위적 저지
개혁을 도입하는 주체	쌍방	쌍방/국제적	국제적	다국적	국제적	다국적	글로벌한[상하관계]	다국적
시작하는 계기	수취인	국가의 [정책 공동체]	국제적모델	멤버에 의한 집단적 계기	초국가적 주체	[국제적 공동체]	NGO 글로벌시민사회	초국가적 주체
권력의 차원	의식적 결정	의식적 결정	의견 설정/ 개임 룰	의식적 결정	의견 설정	게임 룰	의견 설정	세가지 모두
교육에 대한영향 성질	색터,조직에 대한 직접영향	다양	다양	체제와 섹터에 대한 암묵적 영향	색터,조직에대한 직접영향	체제-색터 관계에 대해 직접	체제에 간접적/조직에 직접적	체제에 간접적
교육의 예	스코트랜드 직업자격협회	1960 년대 인적 자본론	교육에 대한이용자 존중권리 상승	마스트리흐트 조약	OECD/CERI 활동	UNESCO 과학정책,국련인권선언	[미도리노] 커리큘럼 저작	세계은행의교육 대여

Roger Dale, Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms, Journal of Education Policy, Vol.14 No.1. 1999, pp.1-17.

Ⅳ. 마지막: 앞으로의 교육학연구 방향에 관해

교육은 언어와 문화의 면에서 국내적인 성격이 강하며 또한 국가 재정이 뒷받침되어, 국가에 의해 제도화되어있기 때문에 교육에 관한 논의는 아무래도 각 나라의 범위 안에 제약을 받기 쉽습니다. 그러나 우리들은 그러한 벽을 넘어서야만 합니다.

150 년전 일본이 서양제국의 사회처럼 되려고 지향하기 시작한 때와 비교하면 현재의 세계는 전혀 다른 상황이 전개되고 있습니다. 더 낳은 미래를 향한 희망을 여러 지역의 여러 사람들과 공유할 수 있는 시대가 되었습니다.

물론 세계는 아직도 많은 문제들을 안고 있습니다. 경제 격차, 빈곤, 억압, 예속, 환경문제 등은 인류가 노력하지 않으면 안되는 과제들은 계속되고 있습니다. 정보기술과 AI 기술 등, 기술의 진보가 폭주하지 않도록 인류가 그것들을 어떻게 제어할 것인가 라고하는, 새로운 난관의 문제가 있습니다. 또한 평화를 확보하는 것, 지속 가능한 세계를 만들어 가는 것은 모든 사람들의 미래를 위한 기초 조건입니다만 여기에도 다양한 문제들이 있습니다.

교육이 미래의 모든 사람들의 행복을 바라는 학문이라면 인류가 전력을 다해 임하지 않으면 안되는 이러한 주제를 향해 교육이 무엇을 할 수 있는가, 교육학 연구가 무엇을 할 수 있는가를 생각해 나아가야 할 필요가 있습니다.

일본 교육학회는 2000 년대 이후 중국과 한국 연구자와 논의하는 기회를 만들어 왔습니다. 표 3 처럼 동아시아를 주제로 한 심포지엄을 2001 년,2009 년,2014 년에 개최하였습니다. 2001 년에는 한중일에서 진행되고 있는 교육혁명의 문제가 거론되었습니다. 2008 년에는 사회변동을 시점으로 한 주제가 설정되었습니다. 그리고 2014 년에는 동아시아를 연결하는 교육의 가능성이 논의되었습니다. 또한 2007 년부터 2009 년에는「교육연구에서의 역사인식」이라는 주제로 2010 년부터 2012 년에는「동아시아의 교육——그 역사와 현재」라는 주제로 특별과제 연구 보고를 진행하였습니다. 그외에도 2008 년에는 중국의 연구자들과 교육학연구의 방향을 논의하는 국제 심포지엄이 개최되었습니다. 2017 년에는 세계화의 진행 속에서「비교」라는 의미를 되묻는 심포지엄이 개최되었습니다. 국제교류의 진전 속에서 심층 깊은 연구의 시각을 갖게 되었다고 생각합니다.

표 3 일본 교육학회에서 동아시아를 주제로한 심포지엄 등

년	학회대회	회합종류	심포지엄 주제·발표자· 발표주제
2001	제 60 회	국제 심포지엄	**교육개혁---- 동아시아와 일본** 사토 마나부(佐藤 学)「국제화 속에서의 동아시아형 교육-일본의 위기와 개혁을 중심으로-」 Mark Rray「동아시아의 사비 과외수업-그 규모·특성·규정요인 및 영향-」 광계선(鍾 啓泉)『기초교육과제 개혁요망』과「학교문화 재생」 곽 영우(郭 泳宇)「한국에 교육위기와 교육개혁-초등·중등교육을 중심으로-」
2009	제 68 회	국제 심포지엄	**동아시아의 사회변동과 교육개혁:중국·한국·싱가폴** 크리스틴 김·엔·리「싱가폴의 사회개혁과 교육개혁」 성열관(成 烈冠)「한국의 국제적 차용에 대한 교육정책의 수지와 실체에서 보여지는 모순-사례연구에서-」 Chen Xiangming(陳 向明)「중국 학교에서의 교사의 지식생성」
2014	제 73 회	대회교심포지엄	**동아시아를 연결하는 교육의 가능성 탐구-빈곤·격차·네셔널리즘음 넘어서-** 이달우「지구촌 조성과 교육의 역할」 Yang ju(楊 劇)「중국에서의 역사교육 속의 일본-동아시아 각국을 연결하는 교육에 관한 고찰-」 아코 사토코(阿古智子)「중국과 일본: 국경을 넘어선 공동권의 형성을 전망하며」 (지정논의자:하로타 테라유키(広田照幸))
2007	제 66 회	특별과제연구	교육연구에서의 동아시아의 역사인식 孫邦華、干臣、藩静、桂燕玉、牧野篤、土方苑子
2008	제 67 회	특별과제연구	교육연구에서의 동아시아의 역사인식 孫邦華、干臣、藩静、桂燕玉、牧野篤、土方苑子
2009	제 68 회	특별과제연구	교육연구에서의 동아시아의 역사인식 呉成哲、土方苑子
2010	제 69 회	특별과제연구	동아시아의 교육-그 역사와 현재 段躍中、佐藤由利子、李正連
2011	제 70 회	특별과제연구	동아시아의 교육-그 역사와 현재 水畑順作、呉世蓮、孫佳茹、王美璇, 満 都拉、丁健
2012	제 71 회	특별과제연구	동아시아의 교육-그 역사와 현재 丸山千歌、牧野篤、恒吉僚子、候 婷婷、山口香苗、李正連、譚君怡
【참고】			
2008	제 67 회	국제 심포지엄	중국의 교육혁명과 욕육학연구의 현재와 과제:일중교육학대화의 심화·확대를 목적으로 石中英、謝維和、陸有絃、労凱声、佐藤学、増渕幸男、山崎高哉
2017	제 76 회	심포지엄	교육정책의 국재화애 근거한 [비교]의 새로운 의미 世取洋介、大場淳、石井英真(지정 논의자:黒田友紀、澤野由紀子、福田学)

일본의 세번째 교육개혁은 아직 진행중이며 최종적으로 어떠한 교육을 지향하고 있는가는 아직 명확하지 않습니다. 저의 바램은 일본의 교육은 더 나은 세계를 만들어 내려는 의욕과 능력을 갖춘 인재를 양성하는 것입니다. 더 나은 세계가 교육을 통해서 만들어지기 위해서 교육학연구자들이 할 수 있는 것이 분명히 있다고 믿습니다. 향후의 교육학 연구자는 국경을 넘어선 대화를 더욱 활발히 하고 연계와 협력을 진행해 나아가야만 합니다. 이 심포지엄이 그 계기가 되기를 진심으로 바랍니다. 저희 발표는 여기까지 입니다. 대단히 감사합니다.

〔참고문헌〕

苅谷剛彦 2016「追いつき型近代化の教育とその終焉」佐藤学他編『岩波講座 教育 第6巻 学校のポリティックス』岩波書店。

苅谷剛彦 2018「成功のパラドクスと『失われた』時代——教育政策言説に見るキャッチアップ終了後の『近代』」アンドルー・ゴードン、瀧井一博編『創発する日本へ』弘文堂。

徐 照彦 1988『NICS——工業化アジアを読む』講談社。

恒吉僚子 2008『子どもたちの三つの「危機」——国際比較から見る日本の模索』勁草書房。

ドーア、R.P 1970 『江戸時代の教育』松居弘道訳、岩波書店（R.P. Dore, *Education in Tokugawa Japan*, University of California Press, 1965)。

ノルベリ、ヨハン 2018『進歩——人類の未来が明るい 10 の理由』山形浩生訳、晶文社（Jahan Norberg, *Progress: Ten Reasons to Look Forward to the Future*, Oneworld Pubns Ltd, 2017）。

パッシン、ハーバート 1969『日本近代化と教育』國弘正雄訳、サイマル出版会（Herbert Passin, *Society and education in Japan*, Bureau of Publication, Teachers College, Columbia University,1965)。

広田照幸 2017「「誰もが質の高い教育をひとしく受けられる社会」神野直彦・井手英策・連合総合生活開発研究所編『「分かち合い」社会の構想——連帯と共助のために——』岩波書店。

藤田英典 2000『市民社会と教育』世織書房。

Dale, R., 1999, “Specifying globalization effects on national policy”, Journal of Education Policy, 14(1).

Green, A, 2000, "Converging Paths or Ships Passing in the Night? An ‘English’ Critique of Japanese School Reform’, Comparative Education 36(4).

교육학회의 국제적연계 전망

(지정토론)

요네자와 아키요시 (동북대학)
문주희 역

연구 프로젝트 개요

본 심포지엄은 내가 연구대표자를 맡고 있는 일본학술진흥회 과학연구비조성기반 연구 (B)「교육학연구의 국제전개의 실태・구조・장래상에 관한 연구——학회 기능에 주목하여——」의 연구활동의 일환으로 개최하였다. 이 프로젝트는 히로타 테라유키 일본교육학회의 회장이 발안하였고 마쯔우라 요시미쯔 선생이 진행한 기획을 기반으로 하고 있다. 연구 프로젝트의 목적, 물음, 개요는 이하와 같다.

목적 :

교육학연구의 기반을 담당하는 교육학관련 각 학회의 국제화・국제화 전개・국제발신에 관해 학회간 네트워크의 전망을 포함해 지금까지의 경위와 현황, 장래 전망을 교육학 연구의 시점에서 고찰한다.

주요 물음 :

교육학 연구의 학회 단위에서의 국제화・국제연계 현황 과 과제는 무엇이며 동시에 이 것이 파급효과로서 교육학연구의 방향에 어떠한 영향을 끼칠 수 있는가?

주요 활동 :

1. 일본에서 교육학 관련 각 학회의 국제화에 대한 활동과 체제 실태조사・분석
2. 해외 (특히 비영어권 나라에서의) 교육학 관련 각학회의 국제활동 실태조사・분석
3. 교육학 관련 각 학회의 국제 네트워크와 세계・지역 단위의 국제 학회의 실태조사・분석
4. 한층 더 국제화된 일본의 학회와 네트워크를 구축하기 위한 과제와 방책에 관한 고찰

본 심포지엄의 주제는「동아시아의 교육개혁」이나 이 교육개혁은 예를들면 중국의

경우는「현대화」, 한국의 경우 「민주주의」, 일본의 경우 레이와(令和)라는 「새로운 시대」 등, 그 사회 특유의 각 개념에 특징지어지는 것처럼 각 나라・지역의 고유 문맥・실천에 근간을 두고 있다. 이에 대해 교육학 연구는 국경에 얽메이지 않는 보편성을 탐구해 가는 성격을 띤다. 교육학 관련 각 학회는 이 양자를 연결하는 역할을 담당하고 있으며 그 위에 국제적 연계를 희구한다.

교육학 연구의 국제적 연계의 결과로 구체적으로는 다음과 같은 활동과 성과가 기대된다.

첫번째, 교육학으로서의 공통된 학술적 정체성의 탐색이다. 각 나라의 고유 문맥을 존중하면서도 교육학은 국경을 넘어선 학술적 기원을 공유하며 (여기에서는 보편이라는 단어사용을 피하지만), 교육학으로서의 대화와 교류를 통해 공통된 학술적 정체성을 만들어 내어 발전시켜 나가는 것을 기대할 수 있다.

두번째, 학제성에 근거한 도전적 탐구이다. 한국, 중국의 교육학회는 교육학 관련의 다양한 전문 분회와 학회의 우산형 조직을 형성하고 있다. 일본 또한 교육학 관련 학회 연락협의회라는 네트워크가 구축되어 있어, WERA 동경 대회 2019 에도 수많은 일본의 교육학 관련 각 학회가 심포지엄 세션을 열어 참가하고 있다. 따라서 동아시아의 교육학회의 국제적 연계는 필연적으로 이러한 학제성을 기반으로 하고 있으며 이러한 학제적인 중복 속에서 도전적인 탐구가 요구되어진다.

세번째, 과제의 공유와 다양성으로의 협약이다. 2019 년 여름은 세계적으로 기록적인 더위였으며 또한 2020 년은 COVIT-2019 팬더믹이 새계를 덮치는 등 우리들은 지금세계의 지속적 발전을 향해 교육의 실전・개혁・방향성에 있어서 다수의 공통 과제를 가지고 있다. 각국의 교육연구자가 이러한 세계적인 공통과제에 대해 협력하여 대처해가는 것에 매우 큰 의미가 있으며 교육학회의 국제연계가 그 플렛폼으로서 감당할 역할도 매우 크다.

네번째, 상호 대화와 교류의 지속적 발전이다. 나카무라 선생과 히로타 회장으로부터 이미 소개되어진 것처럼 본 심포지엄 그 자체가 지금까지 쌓아온 각국의 교육학회 간의 국제적인 대화와 교류를 기반으로 하고 있으며 이번 심포지엄을 통해 상호 대화와 교류가 더욱더 가속화되어 지속적으로 발전시켜나갈 것을 기대한다.

마지막으로, 국가를 기반으로 하는 사회, 학술 커뮤니티에서의 약자의 연대이다. 이것은 두가지 의미를 가진다. 먼저는, 각 나라의 사회와 교육실전있는 약자에 대해서 교육학은 항상 이러한 약자와의 연대를 통해 그들의 자리를 마련해 줄 필요가 있다. 동시에 교육학에 관련되어 국경을 넘어선 사람들, 예를 들어 교육학을 전공하는 유학생, 연구자 등은 구조적으로 약자가 되기 쉽기 때문에 각국의 교육학회가 연계해 가는것으로 그들의 국제적 안전망을 형성할 수 있을 것이다.

동아시아의 교육개혁——교육학회의 국제적연계 전망——
한중일 교육학회 회장 심포지엄 기록

편집: 요네자와 아키요시(米澤彰純)
발행일: 2020 년 3 월 31 일
발행: 일본교육학회 jimu@jera.jp
〒101-0041 東京都千代田区神田須田町 2-15-2 クレアール神田 102