

1. 들어가며

「지방교육자치에 관한 법률」이 제정된 해가 1991년이니, 이 시기를 교육자치 원년으로 삼는다면 곧 서른 둘을 맞이하게 된다. 그 사이에 교육감을 주민이 직접 선출하는 방식으로 제도가 개편되었고, 더 많은 주민들이 교육자치를 더 가깝게 느끼게 되었다. 한편, 해방을 기점으로 대한민국의 학교교육은 벌써 칠십여 년을 경과하였다. 2000년대 말부터 본격적으로 시작된 학교 혁신운동 과정에서 새로운 학교의 모습이 다양하게 나타나고 있다. 학교제도나 교육자치 모두 짧지 않은 기간 제도를 운용해오는 과정에서 나름의 성과를 냈다. 그러나 다른 한편으로 여전히 개선 과제가 적지 않고, 환경 변화에 따라 제도 역시 변용의 요구에 직면하고 있다.

이 글 제4절에서 설명하겠지만, 한국 사회와 한국 교육이 직면하고 있는 도전 과제는 제도 변용의 배경과 그 향방을 시사한다. 한국 경제는 1990년대 들어서면서 개발도상국과 선진국 사이의 닛크래커 상태에서 벗어나야 한다는 과제에 직면하고 있으나, 여전히 그 상태를 헤어나지 못하고 있다. 이런 상황에서 맞이한 지능정보혁명은 또 다른 도전이 되고 있다. 명목상의 국민 소득 증가와는 별개로 격차 확대는 한국 사회의 역동성을 잠식하는 중대한 변수가 되고 있다. 인구 절벽과 고령화는 팽창기에 형성된 사회 체제를 근본적으로 변혁해야 하는 과제를 제기하고 있다. 세계화는 더 이상 담론이 아니다. 필부필부도 매일 세계화를 실감한다. 또 남북화해협력 분위기는 한국인의 공간 관념을 크게 바꾸고 있다. 이것들은 모두 학교와 교육 운영 체제 변화의 중요한 변수가 될 수 있다.

이 발표는 지금까지 우리가 형성해 온 학교와 교육 운영 체제의 실태를 점검하고, 미래의 변화 방향을 제안하고자 하는 것이다. 앞에서 ‘미래’라고 표현하기는 했지만, 먼 장래라기보다는 눈 앞에 성큼 다가온 현실을 염두에 둔 것이다. 국가교육회의는 오는 10월에 2030 교육 체제의 비전을 발표할 예정이며, 이 글에서 논의하는 내용 일부가 비전에 포함될 수도 있을 것이다. 오늘 발표하는 내용과 토론 결과를 반영하여 계속 보완할 예정이다.

2. 학교와 지방 교육 운영 체제의 형성

한국의 현대 교육은 상당 부분 외국의 영향을 받았다. 일본의 식민 지배를 받는 동안 행정의 기본적 틀이 형성되었고, 해방 후에는 미국에서 교육이념뿐만 아니라 갖가지 제도와 정책이 유입되었다. 현재 우리가 운용하고 있는 지방교육자치제도 역시 미국에서 수입한 정책이다. 이런 점에서 미국과 일본에서 학교가 형성되고 지방교육행정 체제를 갖추어간 과정은 우리가 음미할 가치가 있다.

미국에서 학교와 지방교육행정체제가 형성된 과정은 다음과 같이 간략하게 요약할 수

있다. 아메리카에 유입된 이주민들은 종교적 지향 등에 따라서 작은 마을을 형성했다. 여러 사람이 한 마을에 살게 되면서 공동으로 해결해야 하는 일이 발생하였다. 학교를 지어서 마을 아이들을 함께 교육하는 일 역시 공동 사무가 되었다. 당시 사람들은 마을 회의(town meeting)를 가끔 열어서 공동 사무를 논의하였다. 최초의 학교는 교실 한 칸에 한 사람의 교사가 여러 연령대의 학생들을 모아서 가르치는 단급학급 형태를 띠고 있었다. 마을이 커지고 학교 규모 역시 커지자, 종래의 마을 회의에서 일부 인사들에게 교육에 관하여 더 깊이 있게 논의해줄 것을 부탁하였다. 그들은 낮에는 일을 하고 저녁에 잠시 모여서 학교 운영에 관하여 논의하였다. 이것이 교육위원회(board of education)의 출발이었다. 그런데, 1850년대 들어 이주민의 수가 급증하면서 시카고와 같은 도시는 인구가 50만 명을 넘어설 정도로 팽창하였다. 더 이상 보통 사람(layman)들로 구성된 교육위원회에서 교육 사무를 논의하기 어려운 상황이 도래하였다. 이 때 교육위원회는 교육에 관한 전문적 식견을 갖춘 인사를 고용하여, 그에게 교육 사무 관리를 전담하도록 했다. 이 사람이 교육장(superintendent)이다. 한편 이 사이에 학교가 여러 학년과 학급으로 복잡화하였으며, 양적으로 확대하였다. 학교에 교장을 두고, 그가 학교를 대표하게 하였다. 교육장은 교장을 통하여, 또는 교장과 협력하면서 지역의 교육 운영에 책임을 지게 되었다.

미국의 경우 마을 단위의 학교에서 시작하여 지방교육행정체제가 순차적으로 형성되어 간 데 비하여, 일본에서는 메이지 유신 이후부터 교육이 국가 사무였으며, 지방에서는 국가로부터 위임된 일만을 담당하였다. 메이지 유신 이후 일본의 교육법은 “전국 학교는 문부1성이 하나로 다스린다”는 조문을 두고 있었다(結城 忠, 2009). 문부대신을 정점으로 부현지사와 군장, 그리고 시정촌장이 국가로부터 학교 관리에 관한 권한을 위임받아 집행하는 구조를 띠었다(국가로부터의 기관위임사무). 당시에는 교육목적과 내용, 교수 방법과 학생 징계 등 오늘날 ‘교육 내적 사항’이라고 부를 수 있는 일들은 명확히 국가 사무로 간주되었으며, 재정 부담을 수반하는 외적 사항, 즉 학교 설치와 관리 등은 지방 사무로 시정촌에 위임되었다. 교원 인사는 재정 부담을 수반하기는 해도 국가 사무로 집행되었다.

한편, 당시에는 학교장 중심의 독임제 학교 운영이 일반적이었다(結城 忠, 2009). 즉, 학교 감독청에 의하여 임명된 학교장은 교원의 직무상 상사로서 교원에 대하여 포괄적 지배권을 갖는다. 교장이 교실을 방문하여 수업을 참관하거나 교원에게 교육활동에 관하여 직무 명령을 내리는 일은 당연히 허용되었다. 교원이 그 명령을 따르지 않는 것은 직무상 불복종을 구성하여 징계 사유가 되었다. 학생이나 학부모 등의 학교 참여는 허용되지 않았다. 그러나 교장 자신은 학교 감독청의 직접적 지배 감독에 따라야 했다. 학교장 중심의 독임제적 학교 운영과 교육위원회와 교육장(감)을 중요한 기구로 삼는 지방교육행정체제가 해방된 한국에 이식되었다.

3. 지방교육자치와 학교 제도의 전개와 현실

가. 지방교육자치의 전개와 현상

일본 학자들은 미국의 교육자치 제도를 보통 사람들의 통제(layman control)와 전문적 리더십(professional leadership)의 결합으로 설명한다(小川正人·勝野正章, 2008). 이것에 비추어 보면 한국의 교육자치는 1991년 제도 부활 당시에는 전문적 통제(professional control)와 전문적 리더십의 결합이었다고 할 수 있다. 교육위원에게도, 교육감에게도 20년에 이르는 교육 경력을 요구했기 때문이다. 교육감과 교육위원의 자격 요건의 변화(나민주 외, 2018)를 상세히 고찰할 여유는 없지만, 일반적으로는 지난 30여 년 동안 전문성을 갖춘 교육위원은 소멸하고, 지방의회에서 보통 사람들의 교육 관리가 이루어지고 있으며, 교육감에게 요구되는 교육 경력 역시 매우 단축되었다(현재는 3년)고 요약할 수 있다. 대의 정치에서 요구되는 일반적 리더십과 보통 사람들의 교육 관리 정도로 특징을 파악할 수도 있다.¹⁾

한편 지방교육행정의 중요한 기관인 교육위원회와 교육감을 선임하는 방법에는 몇 차례 큰 변화가 있었다. 최초에는 간접 선거 방식을 취하여서 교육위원과 교육감 선임에 지역 주민은 물론, 학교 관계자들의 관심과 참여가 매우 미흡하였다. 그러다 교육위원의 주민 대표성을 강화한다는 명분과 1995년 교육개혁의 산물로 제도화한 학교운영위원회를 활성화하고자 하는 목적이 결합하면서, 1990년대 말부터 2000년대 중반까지 학교 운영 체제와 지방교육행정 기관 구성이 맞물리는 시기를 경험하였다. 그 후 2006년 지방교육자치법 개정을 계기로 지방의회에서 독립된 교육위원회는 소멸하였지만, 교육감을 주민이 직접 선출할 수 있게 되면서 집행 기관 구성에서 주민의 관심과 참여는 크게 확대되었다.

사실 한국의 교육자치 제도는 미 군정의 ‘마지막 선물’로 한국의 교육법에 제도화한 이후부터 줄곧 매우 위태로운 상황에 처해 있었다. 한국전쟁 와중에 짧은 기간 제도를 시행하던 기간부터 줄곧 내무 관료와 교육 관료는 제도 존폐를 둘러싸고 격렬하게 논의하였다. 1991년 제도 부활 이후에도 분리형 자치와 통합형 자치를 둘러싼 논쟁이 지루하게 계속되었다. 실제로 이 기간 교육자치는 학교 관계자는 물론 주민과도 분리되어 운영되면서 매우 위태로운 상황에 처하곤 했다. 그러던 중 교육감 주민 직선제 시행을 계기로 한국의 교육자치는 새로운 단계로 진입하였다. 이른바 ‘진보 교육감’ 당선으로 ‘보편 복지’가 한국 사회의 새로운 담론으로 강력하게 제기되었고, 교사들은 학교 혁신을 매개로 지방교육행정과 거리를 좁혔다. 교육감 제도마저 소멸시킨 채 통합형 자치를 시행하고자 하는 정치권의 기도는 여전하지만, 주민이 선출한 교육감은 그 기도에 일정한 저항 축을 형성하고 있다.

이처럼 교육감을 정점으로 하는 한국형 교육자치는 나름의 성과에도 불구하고 한국의 지방자치가 노정한 문제를 거의 비슷한 정도로 경험하고 있다. 지방 ‘자치’라고 하면, 지역마다 고유한 실정에 따라 지방행정기관을 나름대로 구성할 자유를 향유하여야 하지만, 모든 지역이 법률에 따라 획일적으로 지방행정기관을 구성하고 있다(이종수, 2002). 교육자치 역시 마찬가지다. 특히 지방자치 선거가 전국 동시에 이루어지고, 그 결과 지방의회와 교육위원회가 구성되고 이 시기에 교육감 선거가 진행되면서 정당 정치의 영향이 상당히 강력하다. 아울러, 지난 20여 년의 지방자치가 풀뿌리 민주주의로 뿌리를 내리지 못하

1) 제도 상의 자격 요건과는 별개로 대부분의 교육감은 상당한 교육 경력을 갖추고 있다.

고, 무늬만 지방자치일 뿐 행정의 비효율을 초래했다는 비판(김순은, 2015) 또는 주민들이 자발적으로 참여하여 ‘스스로 다스림’을 구현하기보다는 자치단체나 단체장을 선출하는 데 그쳤을 뿐 행정적 통제에 의미를 부여할 수밖에 없다는 비판(강원택, 2014)을 교육자치역시 피해갈 수는 없다. 교육감 주민 직선을 계기로 학교 관계자들의 관심과 참여가 높아진 것은 명확한 사실이지만, 주민들이 지역교육 행정의 주인이 되기보다는 여전히 관객으로 지켜보는 ‘관객 민주주의’(김순은, 2015에서 재인용)에 그치고 있다.

한편, 한국의 지방교육에서 교육행정은 일반행정과 일정하게 대립적 관계를 취하여 왔지만, 지난 10여 년 사이에 둘 간의 거리는 무척 좁혀지고 있다. 서울시나 경기도, 경상남도 등과 같이 무상급식이나 학교용지부담금을 둘러싸고 시도청과 시도교육청 사이에 격렬한 갈등을 경험한 시기가 있었지만(김용, 고전, 이차영, 2013) 광역 수준에서 연계와 협력이 일관되게 진전하고 있다. 기초자치단체 수준에서는 혁신교육지구나 마을교육공동체 정책을 매개로 연계와 협력 수준이 한층 깊어지고 있다. 그런데, 광역 수준에서는 시도지사와 시도교육감이 동등한 수준에서 연계 협력을 추진하지만, 기초 단위에서는 교육장이 시장 또는 군수만큼의 권한을 가지고 있지 않기 때문에, 연계 협력 사업에 어려움이 초래되고 있다. 또, 주민들은 기초 단위에 거주하지만, 교육자치는 광역 단위에서 이루어지고 있어서 주민과 지방교육행정 사이의 거리가 여전히 멀다고 할 수 있다.

나. 학교 운영 구조의 변화와 현상

오랫동안 학교는 유일한 배움의 공간이 되어오고 있다. 사실 학교 밖에서도 다양하게 배움이 이루어지지만, 배움이 공인되는 공간은 학교가 유일하다. 일본과 마찬가지로 대중 교육 체제와 사회 계층이 동시에 형성되는 과정에서 학교 졸업장의 사회적 가치는 상당한 것이 되었으며, 그만큼 학교의 교육독점 역시 심화하였다. 한편, 학교는 학생의 학습 결과와 함께 교육내용도 공적으로 인정하는 기관이었다. 교사들은 국가가 정한 교육과정과 이것을 구체화한 교과서를 가르쳤으며, 학생들은 교과서 속의 배움을 추구했다. 그러나 근래에는 학생들의 배움이 이미 학교를 벗어난 경우가 많다. 상당수 학생들에게 유튜브(Youtube)는 ‘또 하나의 학교’가 되어 있다. 다만, 학교에서는 유튜브에서의 배움을 인정하고 있지 않을 뿐이다. 또, 교과서 중심 교육 운영이 학교에 정착되면서, 학교와 지역은 분리되었다. 지역에서의 배움 역시 일어나지 않고, 학교에서 인정되지도 않는다. 다만, 근래 일부 학교와 지역에서 마을교육공동체나 혁신교육지구라는 이름으로 지역과 학교의 거리가 가까워지기 시작하고 있다.

학교 내에서 일하는 사람들과 그들이 하는 일에도 상당한 변화가 이루어지고 있다. 오래 전 학교는 교사와 한두명에 불과한 학교 시설 관리 인력으로 구성되었다. 교사들의 급여를 교육청에서 전달받아 나누어주는 일을 교사가 맡았던 때도 있었다. 이후에 교사들의 행정 사무 업무를 지원하는 행정 지원 인력이 배치되기 시작하고, 학생들의 보건과 건강을 관리하는 인력이 학교에 들어왔다. 교사들의 교과 수업을 지원하는 인력이 조금씩 확충되기 시작하였고 교육 정보화가 이루어지면서 이를 지원하기 위한 인력이, 학교에서 급

식을 시작하면서 영양 및 급식 담당 인력이, 근래에는 돌봄과 방과후 학교 운영 인력이 학교에 들어왔다. 학교는 교사들만이 존재하던 곳에서 교사보다 많은 다양한 지원 인력이 교사들과 함께 생활하는 공간으로 변모했다. 이것은 학생들에게 교과를 가르치는 일에 국한되었던 학교의 과업이 학생 돌봄과 각종 사회적 역할로까지 확대되었음을 의미하기도 한다. 학교가 어떤 공간이 되어야 하는가에 관하여 교사들과 학부모 및 주민들 간에는 생각의 차이가 나타나고 있다. 많은 교사들은 학교가 학생들에게 온전한 배움의 공간이 되기를 희망하지만, 그보다 많은 학부모와 주민들은 학교가 학생들의 배움뿐만 아니라 돌봄의 공간이 되고, 나아가 사회 서비스 센터로서 기능할 수 있기를 희망한다.

학교는 교장의 독임제적 운영 구조를 취하고, 교육행정기관과 수직적으로 결합하였다. 1997년 개정 이전 교육법은 교사가 교장의 명을 받아 교육활동을 전개하도록 하여 교장을 정점으로 한 독임제적 운영을 명백히 하였다. 현재는 교원들이 법률에 따라 교육활동을 하면 되지만, 학교장 중심의 독임제적 학교 운영은 계속되고 있다. 이런 학교 운영 방식은 일장일단이 있지만 불가피한 면이 있다. 근래 일부 시도교육청에서는 학교자치조례를 제정하여 독임제적 학교 운영 구조를 유지하면서도 합의제적 운영의 묘를 살리고자 하는 시도를 하고 있다. 한편, 초등학교와 중학교는 교육지원청의 지도 감독을, 고등학교는 시도교육청의 지도 감독을 받는다. 대학은 국가가 지도 감독한다. 이것은 일본의 직접 영향을 받은 것으로 보인다. 메이지 유신 이후 일본에서는 소학교와 중학교를 졸업한 사람은 당해 지역에서 거주하면서 생활할 가능성이 크며, 고등학교를 졸업한 사람은 도도부현과 같은 광역 도시에서, 그리고 대학을 졸업한 인재를 전국 단위에서 역할을 할 것이라고 가정하고, 이와 같은 교육행정체제를 도입하였다고 한다(市川正午, 2006). 아마도 당시 지리적 한계도 작용했을 것이다. 그런데, 요즘은 정보 혁명을 계기로 지리적 거리는 이미 큰 문제가 되지 않는다.

제도적으로는 분리와 느슨한 연계가 이루어졌다. 학생의 연령을 기준으로 초등학교와 중학교, 고등학교와 대학이 분리되었고, 학교급 간의 연계는 상당히 느슨하였다. 같은 학교급 내에서도 학교는 개별적으로 운영되었으며, 학교 간의 연계는 상당히 헐거웠다. 학교는 교육지원청이나 시도교육청과 같은 행정 기관에 더 가깝게 연결되었을 뿐, 학교는 교육지원청 단위의 학교장 회의 같은 매개를 통해서 느슨하게 결합하였다. 이렇게 분리된 학교 체제의 당연한 결과로서, 학생들의 학교 이동은 매우 제한적이었다. 동일한 성격의 학교 간에 전학이 거의 유일한 학생 이동이었다.

한편, 학교급별 교육목적의 성취라는 관점에서 보면, 한국에서는 중등학교 교육의 성격에 관한 검토가 계속되고 있다. 각 학교 단계의 성격과 관련하여, 프랑스에서는 초등학교는 기본 생활 습관 및 학습 준비(basic)를 하는 학교로, 중학교는 학습자 스스로 자신, 즉 자신의 학업 적성이나 진로 적성을 파악하는(orientation) 학교로, 고등학교는 학업과 진로 세계를 탐색하는(exploration) 학교로 그 성격을 규정한다. 이 규정에 비추어보면, 한국의 초등학교는 그 성격에 비교적 부합하게 운영되고 있다고 할 수 있으나, 중학교는 아류(亞流) 고등학교로 운영되고 있을 뿐, 자신을 발견하는 장이 되고 있지는 못하다. 자유학기제를 통하여 이 점을 개선해보고자 노력해오고 있으나, 중학교 1학년은 자유학기제

운영에 적절하다고 할 수 없다. 고등학교의 경우는 대학 입학 준비 과정을 통하여 부수적으로 학업 적성을 탐색할 수 있도록 하고 있다고 볼 수도 있으나 진로 직업과 관련한 준비는 대단히 미흡하다.

4. 변화하는 정책 환경과 한국 교육의 과제

가. 정책 환경으로서의 미래

교육정책은 미래를 조망하며 현실 문제를 개선해가는 과정의 소산이다.²⁾ 현재 직면한 문제에 천착하면서도 다가오는 미래를 내다볼 수 있을 때, 좋은 정책을 만들 수 있다. 학교 체제와 교육자치의 미래를 그리는 일에도 미래 전망은 필수적 과업이다.

1995년 교육개혁은 ‘문명사적 대전환’이라는 시대 인식을 배경으로 한 것이었다. 세계화와 정보화라는 두 가지 메가 트렌드가 문명의 전환을 이끌 것이라는 전망 아래서 ‘열린 평생학습 체제 구축’을 정책 대안으로 제시하였다. 교육개혁 이후 사반세기가 흐른 지금, 당시의 시대 통찰은 탁월한 것이었다고 볼 수 있다. 실제로 세계화가 급진전하였다. 세계 증시와 연동하는 한국 증시는 말할 것도 없고 매일 식탁에 오르는 외국의 농·수·축산물이나 온 세계를 누비는 방탄소년단을 통해서 세계화를 매일 경험한다. 정보화의 진전은 더 피부로 느낄 수 있는 것이어서 스마트 폰은 필수품이 되었고, 제4차 산업혁명은 누구나 말하는 단어가 되었다.

그러나, 95년 당시 세계화와 정보화가 약간의 긴장 속에서도 비교적 낙관적 색조를 지닌 미래였다면, 그 후 우리가 직면한 세계화와 정보화는 암울한 색조를 띤 것이었다. 세계화로 자본과 노동이 자유롭게 이동하면 모두에게 이익이 생길 것이라는 전망은 사실이 아니었다. 세계화 이후 격차는 여러 차원에서 심화했다. 국가 간, 지역 간, 계층 간 격차가 두드러졌다. 소수에게 이익이 집중되는 사이에 하루 1 달러도 벌지 못하는 사람들이 수십만 명에 이른다. 자본의 세계화뿐만 아니라 테러와 환경 오염도 세계화했다. 세계화 이후 경쟁이 심화하면서, 오늘날 모종의 성과를 위하여 자신을 스스로, 그리고 지속적으로 착취하여 소진한다. 우리는 피로 사회를 살아가고 있다(한병철, 2012). 디지털 매체가 발전하면서 더 많은 정보를 더 쉽게 접하고, 누군가와 더 편하게 접할 수 있게 되었다. 그러나, 그 이면에 정보의 바다에 빠져버리기도 하고, 깊이가 없는 온라인 소통과 소통에 대한 강요가 투명성이라는 이름으로 우리 삶을 통제한다(한병철, 2014). 양극화와 격차 사회, 피로 사회와 투명 사회. 이것이 우리가 ‘분노하라’(스테판 에셀, 2011)는 외침 속에 맞이한 현실이다.

세계화와 정보화는 여전히 우리의 삶을 규정하며, 중요한 교육정책 환경을 구성한다. 그런데, 이것 외에도 향후 교육정책을 규정할 요인들이 존재한다. 세계화는 지금까지보다 더 직접적으로 교육정책을 규정할 것이다. 이미 오래 전에 글로벌 교육정책 장(global education policy field)이 형성되었다. 이제 더 이상 교육정책은 국내 정책이 아니다. PISA 결과 발표가 세계 여러 국가에서 뉴스가 되며, 결과에 따라 교육정책을 재검토하는 국가를 찾아보는 일은 어렵지 않다. OECD나 UNESCO, World Bank 같은 국제 기구가 주도하는 글로벌 교육정책은 앞으로

2) 이 절 내용은 발표자가 연구 책임자로 참여한 “교육정책 중장기 방향과 과제 수립 연구”의 일부임.

교육내용은 물론 학생 평가를 넘어, 더 깊숙한 곳까지 영향을 미치게 될 것이다. 고등교육 부문에서 세계화의 영향은 훨씬 가시적이다. 학생과 교수의 교류가 빠르게 확대하고 있으며, 교육 프로그램의 교류도 활발하다. 글로벌 기업은 전 세계에서 지원자를 구할 수 있으며, 세계 여러 국가의 대학은 자국 내외에서 아니라, 세계적 수준에서 작용하는 엄청난 경쟁 압력에 직면하고 있다. 오늘날 세계화는 놀라운 수준에 이르러서, 글로벌 교육 기업이 한 국가의 학교교육 전체를 아웃소싱 받아서 운영하는 사례까지 등장하고 있다(Cuban, 2012). 세계화와 함께 지역 블록화가 추진될 것인지는 향후 중요한 문제가 된다. 유럽은 명백하게 지역 블록을 형성하고 있다. 유럽 연합에 속하는 어느 나라에서 공부하든 관계 없이 동일한 자격과 학력을 인정받고, 유럽 시장에서 동등한 고용 가능성을 갖도록 한다는 유럽 연합의 이상은 차근차근 실현되고 있다. 반면, 아시아 지역 블록화의 움직임은 여전히 더디다. 공통어의 부재가 큰 원인이다. 그러나, 유럽에서의 지역 블록화가 진전할수록 아시아 역내 국가들의 블록화를 추동하는 힘이 강해질 것이다. 근래 한류가 확산하면서, 한국어를 배우고, 한국으로 유학을 오는 학생들의 수가 늘고 있다. 특히 중국 외에도 베트남 등 아시아 국가 출신 학생들의 유입은 더 늘어날 것이며, 한국 고등교육에 새로운 기회가 될 수도 있다.

제4차 산업혁명으로 상징되는 지능 정보 사회는 향후 교육에 큰 영향을 끼칠 것이다. 전통 산업에서 고도화된 정보 통신 기술 인프라에 기반을 둔 산업으로 산업이 크게 변화할 것이다. 이미 로봇 밀도가 세계 1위인 한국에서 제4차 산업혁명이 더 진전하면, 전통적 산업 인력의 태반은 실업 상태에 내몰릴 가능성이 있으며, 이들을 양성해왔던 교육 기관은 존재 의의를 잃어버리게 될 것이다. 1990년대 이후 한국 경제가 산업 구조를 재편해야 했지만, 이 과제가 계속 지체되는 사이에 제4차 산업혁명을 맞이하게 되면서 경제와 사회 전반에 불안이 퍼지고 있다. 개인 차원에서는 실업의 공포가 확산하고 있다.

그러나, 데이터와 인공 지능이 결합한 지능 정보 기술이 경제와 사회, 그리고 삶의 모든 분야에 보편적으로 활용되면 새로운 가치가 창출하고 발전할 수 있다는 긍정적 전망도 존재한다. 초네트워킹화와 초지능화, 융복합화와 초자동화로 새로운 미래가 열릴 수도 있다. 공유 경제와 공유 사회가 현실에 전개되고 있는 것은 지능 정보 기술의 진전과 큰 관련이 있다(Rifkin, 2014). 특히 지능 정보 사회는 교육에 새로운 가능성을 열어준다(국제미래학회, 한국교육학술정보원, 2017). 인공 지능과 빅데이터는 과거 한 명의 교사와 여러 명의 학생이 만나는 형태의 집단적 수업을 마치 한 명의 교사가 한 명의 학생을 지도하는 것과 같은 학생 맞춤형 수업으로 변화시킬 수 있다. 과거에는 교사가 말로 설명할 수 없었던 많은 내용을 이제는 학생들이 직접 체험하는 일이 가능해진다. 지능 정보 혁명으로 '완전 학습'의 이상을 실현할 수도 있을 것이라는 매우 낙관적인 전망까지 제기된다(강태중 외, 2016).

인구 수급과 지역 소멸은 교육정책의 향방에 큰 영향을 미칠 요인이다. 저출생 고령화는 이미 이십여 년 전부터 중요한 문제로 예측되어 왔지만, 저출생과 고령화 속도는 예상을 훨씬 웃돈다. 2016년에는 출산률이 1.17로 출생아 수가 간신히 40만 명을 넘었지만, 2017년에는 35만 명 선에 머물렀으며, 출산률은 1.05로 떨어졌다. 2018년에는 출산률이 1.0으로, 신생아는 30만 명을 가까스로 넘겼다. 한편, 노인 인구는 급증하여 2030년에는 24.5%, 2040년에는 32.8%, 2050년에는 38.1%, 2060년에는 41.0%까지 치솟을 전망이다. 모두 예상을 훨씬 웃돈다

(정책기획위원회, 2018). 가히 인구 습격이라 부를 만하다.

한편, 2040년에는 인구 감소 지역이 전국의 52.9%에 이를 정도로 광범하겠지만(정책기획위원회, 2018), 인구 습격은 지역에 따라 다른 속도와 폭으로 나타난다. 서울 중심의 수도권을 제외한 지역, 특히 농산어촌에서부터 지역이 소멸할 것이다. 시간이 흐르면 세종시를 제외한 전국에서 인구가 감소할 것이다. 노무현 정부에서 지역 균형 발전을 정책 목표로 내걸고 행정수도 이전과 공공 기관 지방 이동을 시행했지만, 그 후 십여 년간 지역 균형 발전은 국가의 정책 목표가 아니었다. 그 사이 수도권 집중과 지역 소멸은 가속화했다.

마지막으로, 남북 화해 협력의 급 진전은 향후 교육정책의 중요한 변수이다. 지금의 추세가 지속된다고 하더라도 통일은 요원한 일이겠지만, 남북 화해 협력이 안정화하면 교육에도 큰 변화가 일어날 수 있다. 십 년 이내에 학생 교류가 시작될 수 있다. 탈북민 가족 학생이 대한민국에서 공부할 기회를 얻을 것이며, 북한 대학생이 남쪽에서 유학할 가능성도 있다. 북한 경제 개발이 시작되고 한국 기업이 이 과정에 참여하게 되면, 고등교육이나 직업교육에 새로운 수요가 창출될 수도 있다. 국방비를 감축하면, 교육 예산에 여유가 생길 수도 있다. 남북 화해 협력은 경제는 물론 교육에도 상당히 좋은 영향을 초래할 것이다.

세계화(와 지역 블록화), 제4차 산업혁명과 지능 정보 사회, 인구 습격과 지역 소멸, 남북 화해 협력이 향후 한국 교육에 큰 영향을 줄 중요한 변수이다. 세계화와 지능 정보 사회는 위기와 기회를 동시에 내포하고 있는 데 비하여, 인구 습격과 지역 소멸은 매우 급진적 정책이 필요할 만큼 부정적 요인이며, 반대로 남북 화해 협력은 긍정적으로 작용할 가능성이 크다.

나. 세계의 교육 변화

시대의 변화에 발맞추어, 때로는 변화에 앞서 여러 국가는 교육정책을 변화시켜 왔다. 세계 여러 국가의 교육개혁 핵심어를 살펴보면, 교육정책의 흐름은 물론 시대에 관한 인식도 확인할 수 있다. 현실적으로는 이미 이십여 년 이전부터 글로벌 교육정책 장이 형성되어서, 선진 국가가 주도하는 교육개혁은 그 국가에 한정되지 않고 여러 국가로 자연스럽게 확산한다. 한국의 경우 1995년 개혁을 기점으로 글로벌 교육정책 장에 편입되었으며(김용, 박대권, 2018), 이미 세계의 교육 변화 흐름에 놓여 있다.

1980년대 중반 이후 선진 국가 교육개혁의 가장 중요한 핵심어는 경쟁력과 질 제고였다. 이것은 세계화의 진전과 깊이 관련되어 있으며, 두 가지 차원에서 강조되었다. 세계적 차원에서 자본과 무역의 흐름이 활성화하면서 여러 산업에서 첨단을 차지하고자 하는 국가 간 경쟁이 격화하고, 이를 가능하게 하는 고급 인적 자원 개발의 사회적 필요가 부각한 것이다. 경제적 측면에서 경쟁력이 논의된 셈이다. 미국 교육개혁의 출발점으로 평가받는 「위기에 처한 국가(A Nation at Risk)」는 “미국은 위기에 처해 있습니다. 상업, 산업, 과학기술 혁신에서 한 번도 도전받지 않았던 탁월한 성과가 세계의 경쟁 국가들에 의해 압도되고 있습니다.”라는 말로 시작한다. 그런데, 다른 한 편으로 교육 자체가 중요한 산업이 된 사실도 중요하다. 외국 학생을 유치하고, 자국 교육 프로그램을 수출하는 일이 상품 판매 이상의 중요한 수출 산업이 된 것이다. 2013년 호주의 산업 중 교육 서비스업 비중은 4.9% 가까이 되었으며, 이는 농업(약 2.5%)과

제조업(약 6.8%)의 중간 수준에 이를 정도였다(Australian National Accounts 자료). 이런 배경에서 영국의 토니 블레어 수상은 자신의 국정 최우선 과제를 “교육, 교육, 교육”이라고 선언하였다.

그렇다면, 경쟁력과 질을 어떻게 제고할 것인가? 가장 손쉬운 정책 수단은 교육재정을 확대하는 일이다. 그러나, 더 중요한 경쟁력 제고 정책은 교육 체제를 재구조화하는 일이었다. 이 과정에서 등장한 중요한 어휘가 ‘책임성(accountability)’이다. 책임성 개혁을 체제적 시각에서 접근하면, 교육의 입구(input)는 개방하고, 자유로운 선택을 보장하며, 교육의 과정(process)에서는 경쟁을 유발하고 평가를 실시하며, 궁극적으로 교육의 성과(output)에 대한 책임을 묻는 방식의 개혁이라고 할 수 있다. 책임성 개혁은 다양한 배경과 다양한 논리로 이루어졌다. 복지 국가 위기 국면에서 국가의 교육재정을 감축하려는 의도가 존재한 경우가 있으며, 교육 공급자들의 지대 추구 속성을 바꾸지 않고 투입을 늘리는 것은 밑 빠진 독에 물 붓기라는 인식이 강하게 작동한 경우도 있었다. 일본의 국립대학 법인화 정책이 전자의 사례라면, 한국의 5·31 개혁 정책은 후자에 가까운 것으로 판단된다. 각종 평가가 도입되고, 평가 결과를 재정 지원 및 급여와 연계하고, 교육 정보를 공개하여 소비자 선택을 돕는 등의 소위 신자유주의 정책 패키지가 책임성 개혁 과정에서 차례로 제도화했다.

책임성 정책은 성과와 한계를 동시에 노정했다. 교육의 결과를 교육자들이 점검하고, 더 책임 있게 교육을 해야 한다는 생각, ‘한 명의 아이도 놓치지 않아야 한다(no child left behind)’는 생각이 확산한 것은 의미있는 변화라고 할 수 있다. 반면, ‘성과’는 매우 다의적인 개념이지만, 정치적으로 결정될 수 있기 때문에 권력자가 생각하는 ‘성과’, 나아가 ‘교육’ 개념이 폭력적으로 교육 현장에 침투한 것은 문제라고 할 수 있다(김용 외, 2018). 대학 교육의 성과를 ‘취업률’만으로 판단하는 것이 전형적이다. 책임성 정책은 기본적으로 교육자를 불신하는 정책이다. 불신 정책으로는 전문가들에게 최상의 수행을 기대할 수 없다(Olssen, Codd, O’Neill, 2004). 평가 받는 교육자도 불만을 가지며, 최상의 성과를 기대하는 정부도 부족함을 느낄 수밖에 없는 것이 책임성 정책이다. 이런 연유에서 ‘책임성 이후’로 고민이 향한다. 사실 이 문제에 관하여 명확한 대안을 만들어내지 못한 형편이다. 다만, ‘공동체’와 ‘민주주의’를 잠정적으로 의미있는 대안으로 검토할 필요가 있다. 신자유주의 접근은 공급자의 지대 추구 행위를 문제의 핵심으로 겨냥하는 것인데, 공급자 개개인의 지대 추구는 ‘달걀 판’과 같은 학교 조직(Lortie, 1972)에서 ‘거룩한 삼위일체’라고 불려온 개인주의와 보수주의, 현재주의를 속주로 삼은 것이었다. ‘무정부 조직(organized anarchy)’과 같은 대학에서도 마찬가지다. 이런 사실을 염두에 두면, 공동체는 의미있는 대안이 될 수 있다. 공동체로서의 학교에서는 전문 직업적 덕과 동료 의식을 빚어내기 때문이다. 공동체는 곧 리더십의 대체물(leadership substitute)이 될 수도 있다(Sergiovanni, 1992). 그런데, 공동체 중에는 사이버 공동체가 적지 않으며, ‘공동체다운 공동체’를 만들어내는 일이 중요한 과제가 된다. 여기서 필수적인 것이 바로 ‘민주주의’다. 공동체 구성원이 자유롭게 자신의 목소리를 낼 수 있는 제도와 문화가 갖추어져 있을 때 공동체는 활력을 띤다. 민주주의의 기본 정신은 타인 존중이라고 할 수 있을 터인데, 이것이야말로 공동체를 형성하는 가장 근저의 정신일 수 있다. 특히 학습자 중심 민주주의를 어떻게 구현할 것이냐가 중요한 과제가 된다. 이미 국내의 몇몇 혁신학교에서 공동체와 민주주의에 터한 새로운 학교

운영의 실체를 보여주었다. 외국에도 유사한 사례가 있다. 그러나, 이것을 국가 차원에서 어떻게 정책화할 것인가는 여전히 고민할 문제이다.

한편, ‘역량’ 또는 ‘핵심 역량(key competency)’은 세계 여러 국가의 교육과정과 교수 방법, 나아가 평가의 일대 혁신을 촉발하는 중요한 개념이다. 이미 수 년 전에 호주와 캐나다 등 여러 국가가 역량 배양을 중심으로 교육과정을 개혁하였으며, 한국은 2015 교육과정에 역량을 명시하였다. 일본은 ‘능동적 학습(active learning)’을 대대적으로 추진하고 있는데, 능동적 학습은 다분히 역량 개념을 전제한다. 사실 역량은 다분히 경제적 시각에서 제기된 개념이라고 할 수 있다. 학교교육, 더 구체적으로는 학교 지식의 무용성(無用性)을 문제삼은 개념이다. 교육의 본질과 가치에 무관심하며, 지식교육을 지나치게 경시하며, 교육을 경제 활동의 수단으로 여기는 협소한 관점의 소산이라는 비판이 제기되기도 한다(Young, 2008). 그러나, 교육계에서는 역량을 학교교육의 불활성(不活性) 문제에 대한 처방으로 받아들이기도 한다. 더 의미있는 학습과 더 의미있는 삶을 준비하기 위한 학교교육의 근본 개념으로 역량을 차용하는 것이다. 강고하게 유지되고 있는 전통 교과와 재편과 지식 전달 방식의 수업 형태를 학생이 의미있게 구성해가는 수업으로 바꾸는 데에 역량 개념이 활용되고 있다. 이것은 듀이(Dewey)적 이상을 실현해가는 과정이라고 간주되기도 한다. 그러나, 역량 교육이 교사를 변화 주체와 교육과정 전문적 개발자로서 대우한다고 하면서도, 수행성(performativity) 문화와 책무성 체제가 강고해지는 상황에서 집행되고 있다는 사실에 유념할 필요가 있다(Priestley and Biesta, 2013).

1980년대 중반부터 추진되어 온 세계 각국의 사회 개혁, 그리고 그 일환으로 이루어진 교육개혁은 세계와 각국의 사회를 새로운 모습으로 변모시켰다. 가장 중요한 변화는 다양한 층위에서 격차가 심화한 것이다. 세계 여러 국가는 개혁 이후 생활 수준과 기회의 불평등이 확대되고, 사회 경제적 양극화가 심화하는 문제에 직면하고 있다. 사회 개혁과 직결되는 것은 아니지만, 기후 변화와 천연 자원 고갈, 사이버 보안과 개인 정보 보호 등도 각국 공통의 문제로 제기되고 있다. 세계화 과정에서 자본과 상품, 노동뿐만 아니라 사회 문제도 전지구적으로 확산한다. 이와 같은 세계 공통의 과제에 도전하는 것이 새로운 개혁 과제로 제기되고 있다. 국제 기구가 앞장서고 있는데, UN은 선진국과 개도국 모두가 지속 가능한 인류의 발전을 위해 2030년까지 달성해야 할 목표를 ‘지속 가능 개발 목표(Sustainable Development Goals: SDGs)’라는 이름으로 제시하고 있다. 이 계획은 거의 모든 분야를 망라하고 있으며, 교육은 당연히 중요한 영역으로 제시된다. 교육 부문에서 세계 각국은 2030년까지 “포용적이고 공평한 양질의 교육 보장과 모두를 위한 평생학습 기회 증진”을 대목표로, 공평하고 양질의 무상 초·중등교육, 영·유아교육 및 보육에 대한 접근권 보장, 적정 비용의 양질의 기술교육과 직업교육 및 대학을 포함한 고등교육에 대한 평등한 접근 보장, 교육에서 양성 불평등 해소, 취약 계층의 교육권 보장, 성인의 수리력과 문해력 성취 보장, 지속 가능 교육 등 구체적으로 정책 의제를 제기하고 있다(유네스코 한국위원회, 2016).

OECD는 급속한 과학 기술 발전으로 불평등이 확산하고, 사회적 분열이 심화하며, 자원 고갈이 가속화하는 시점에서, 개개인의 넓은 의미에서의 복리(well-being)와 사회와 국가의 포용적이고 지속 가능한 미래를 뒷받침하기 위하여 청년들이 노동할 수 있는 힘을 기르는 수준을 넘어, 더 적극적이고 높은 책임감을 가지고 참여하는 시민으로서의 역량을 갖추도록 교육을

혁신하여야 한다고 말한다. ‘학습자의 행위 주체성(learner agency)’이 불확실한 미래를 살아가는 최선의 도구일 수 있다고 보며, 이를 기르기 위하여 튼튼한 기초로서 문해력과 수리력을 다지고, 모든 학생이 자신의 열정을 키우고 자신의 학습 과정을 설계해갈 수 있도록 지원하고 동기를 부여하는 개인별 맞춤 학습 환경(personalized learning environment)을 갖추도록 권한다. 이런 관점에서 교육과정 및 교육체제 변화를 위한 여러 가지 원칙을 제시한다(OECD, 2018).

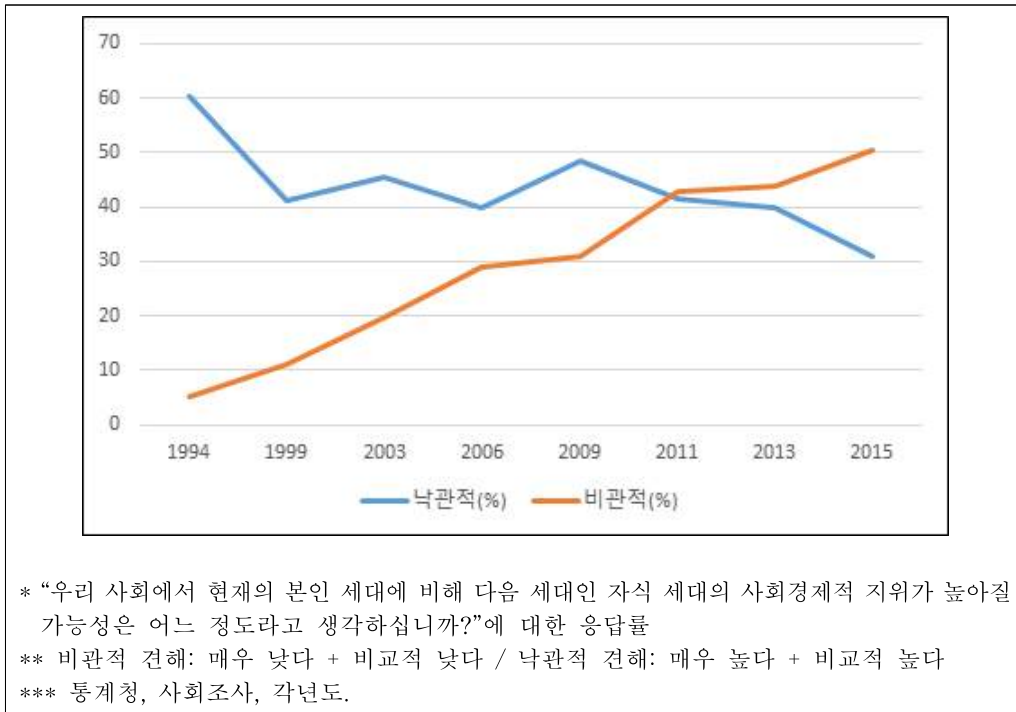
다. 한국 사회의 현실과 한국 교육의 도전 과제

앞에서 전망한 것처럼 한국은 경제(와 산업), 그리고 인구(와 지역)라는 두 가지 큰 위기 요인에 봉착해 있다. 경제 요인과 인구 요인이 결합하면서 ‘정체’와 ‘격차, 그리고 사회적 분리’ 상황에 직면해 있다.

1990년대 들어서면서부터 우리 경제는 중화학 공업 중심에서 탈피하여 지식 기반 경제를 지향하고자 했다. 지식 기반 경제는 일차적으로 첨단 산업 또는 지식 집약적 경제 활동을 일컫는 것이지만, 이것을 포함하여 지식의 창의적 개발과 생산적 활용을 모든 경제 활동에서 활발하게 수행하는 경제를 의미한다(장석인, 1999. 양재진, 정형선, 김혜원, 이종태, 2008: 107에서 재인용) 실제로 한국은 1985년부터 1996년 사이에 지식 기반 산업의 성장률이 세계 최고 수준이었다. 1960년대 초 섬유에서, 1970년대 중화학공업으로, 이후 전자, 전기, 자동차, 선박 등 제조업으로, 그리고 그 후에는 반도체, LCD, 통신 등 IT 산업으로 산업이 전환되었다(문진영, 2007. 양재진, 정형선, 김혜원, 이종태, 2008: 107에서 재인용). 그러나, IMF 구조 조정 이후 산업 구조의 양극화가 빠르게 심화하면서, 경제의 어려움이 지속되고 있다. 대기업 중심의 수출은 지속되었지만, 수출과 내수 산업 간의 연관이 약화하면서, 중소기업의 고전이 계속되고 있다(박양수, 공철, 황상필, 2005. 양재진, 정형선, 김혜원, 이종태, 2008: 108에서 재인용). 일본의 경우 세계 시장에서 선전하는 히든 챔피언(hidden champion) 중소기업이 잃어버린 20년 기간에도 일본 경제를 굳건히 받쳐주었지만, 한국의 경우는 고용의 90% 이상을 차지하는 중소기업이 부진에서 헤어날 수 없으면서 고용 위기가 심각해지고 있다. 또, 한 가지 중요한 변화는 이 시기에 서비스 산업이 상당히 확대되었다는 사실이다. 그런데, 대개 음식점이나 숙박업과 같은 단순 서비스 부문이 확대되어 부가 가치 창출도 미미하고 고용도 확대하지 못하는 실정이다. 단순 서비스 산업이 확대되면서 고용 불안과 소득 양극화가 심화하고 있다(양재진, 정형선, 김혜원, 이종태, 2008: 108~109). 세계화의 파고는 산업의 양극화와 고용 불안을 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 세계화 과정에서 경쟁력을 상실한 기업과 산업 분야가 분명해지며, 실업과 사회적 불안, 빈곤이라는 문제가 연쇄적으로 발생하고 있다. 교육 제도와 직업 훈련 체제가 산업 구조 변화에 신속하게 대응할 수 있도록 정비되지 않은 탓에 청년 실업이 급증하고, 산업 경쟁력이 약화하고 있다. 저출생과 고령화가 급 진전하면서 생산 가능 인구가 줄어드는 것이 경제 위기의 또 하나의 중요한 원인이 되고 있다.

경제 위기는 두 가지 중요한 문제를 파생한다. 첫째, 소수 대기업이 주도하는 수출 중심 경제는 노동 시장의 분단과 소득의 분단을 초래하였고, 이로 인하여 사회 계층 구조의 양극화가

심화하고 있다. 통계청 조사에 따르면([그림 1]), 자녀 세대가 부모 세대보다 잘 살 것이라고 생각하는 사람들의 비율이 확연히 줄었고, 그 반대 비율은 10배 증가하였다.



[그림 1] 자녀 세대 사회경제적 지위의 상향 이동에 대한 기대의 변화

사회적 역동성이 심각한 수준으로 저하하고 있으며, 경제는 말할 것도 없고 사회의 지속 가능성에 의문이 제기된다. 둘째, 경제 위기는 지역 소멸을 앞당긴다. 대기업 중심의 경제 구조는 달리 표현하면 수도권 중심의 경제와 사회를 의미한다. 대기업이 수도권에 몰려 있기 때문이다. 인구 습격이 경제 위기와 결합하면서 지역 소멸이 빠른 속도로 진행되고 있다.

이 두 가지 문제는 그동안의 열악한 사회 정책과 결합하면서, 한층 심각한 수준에 이르고 있다. 그리고, 사회 정책 자체가 한국 사회의 또 다른 문제라고 할 수 있다. 즉, 그 동안 한국의 사회 정책은 성장에 필요한 최소한의 사회 정책 제공, 국가 재정의 최소화와 수익자 부담, 근로 유인의 저해 방지 설계를 중심 요소로 삼는 ‘최소주의 사회정책’이었다(정책기획위원회, 2018). 김대중, 노무현 정부에서 사회 복지를 강화하기 위하여 노력하였지만, IMF 위기 극복과 정치적 불안정 상황에서 사회 정책의 방향을 전환하지는 못했다. 그래도 사회 복지의 중요성이 인식되면서, 2010년 이후 사회 지출이 GDP 10%에 도달하여 복지 국가 초기 단계에 진입했다. 이것은 유럽의 1960-70년대 수준이다(정책기획위원회, 2018). 정리하자면, 한편으로는 고부가 가치 지식 기반 제조업과 지식 기반 서비스 산업을 육성하고, 사회 복지를 강화하여 사회 통합의 기반을 갖추는 일이 중요하다.

현실을 위와 같이 인식할 때, 한국 교육의 도전 과제를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 교육 격차를 완화하여 사회적 역동성을 되살려야 한다. 현재는 사회 경제적 격차가 교육 격차를 만들어내고, 교육 격차가 다시 사회 경제적 격차를 만들어내는 악 순환 고리에

빠져들고 있다. 이렇게 된 데에는 다음과 같은 요인이 존재한다. ① 격차는 매우 이른 시기부터 발생하기 시작한다(김기현, 신인철, 2011). 또 선행 연구 결과는 고교 졸업 또는 대학 입학 단계에서 특별 전형 형태로 격차를 시정하거나, 성인이 된 후에 소득 지원 방식으로 대응하는 것보다는 영·유아기 돌봄과 교육의 질을 높이는 것이 가장 효과적임을 보여준다(Heckman, 2008). 그러나, 최소주의 사회 정책 아래서 영아기의 보육과 유아교육은 거의 학부모의 손에 맡겨졌다. 대학 등록금보다 비싼 유아 교육기관에서 교육을 받는 어린이가 있는가 하면, 충분한 보살핌마저 받지 못하고 방치되어 있는 아이들도 존재한다. 국가의 정책 개입을 조기화하고, 양질의 보편적인 취학전 교육 체제를 구축해야 한다. ② 학교, 특히 고등학교 체제가 격차 형성의 직접적 통로가 되고 있다. 좋은 고등학교에 가면 좋은 대학에 갈 가능성이 높아지고, 좋은 대학을 졸업하면 좋은 직장에 취직하여 품위있는 삶을 살 수 있는 연결고리가 구축되고 있는 것이다. 그동안 학교 다양화라는 명분을 내걸고 고등학교 유형을 지속적으로 세분화해왔다. 그러나, 사실은 학교 다양화가 아니라 학교 서열화였다. 현재의 고교 체제는 현실적으로 사회적 폐쇄(social closure) 기제로 작동하고 있다. 격차는 발생할 수밖에 없지만, 그 시점을 가능한 뒤로 미루려는 정책적 노력은 중단하지 않아야 한다. ③ ‘소수의 좋은 대학’에 진학하여 생계를 유지하는 것 외에 직업교육을 받고 품위있게 살 수 있는 사회적 경로를 구축하지 못한 것이 격차 확대와 깊이 관련된다. 현실적으로 저소득 계층은 전문계 고교와 전문대학에 진학하는 경우가 많다. 그런데, 현재의 전문계 고교(특성화고등학교)와 전문대학은 고교와 대학 서열 체계의 바닥에 위치한다. 고교와 대학에 다니는 학생들이 재학 중에 자존감을 살릴 수도 없으며, 졸업 후에 좋은 경제적 대우를 받지도 못한다. 저소득 계층이 무상, 또는 최소 비용으로 양질의 직업기술교육을 받을 수 있도록 보장하고, 이들이 여러 기업에 취업하여 실력을 발휘하고 그에 합당한 처우를 받을 수 있어야 한다.

둘째, 지식 기반 경제에 경쟁력을 갖춘 인력을 양성하고, 선진적인 평생직업교육 체제를 구축하는 일이 교육정책의 중요한 과제가 된다. 세계화한 경쟁 상황에서 인재의 질이 그 사회의 수준을 결정한다. 이것은 직접적으로는 고등교육의 혁신과 관련된다. 95년 교육개혁 이후 숱한 대학 재정 지원 사업을 추진하고 대학 재정도 늘렸지만, 대학의 교육력이 뚜렷하게 향상되었다고 볼 수 있는 증거는 없다. 세계적 경쟁력을 갖춘 대학을 어떻게 육성할 것인가, 또는 공유 개념을 적극 활용하여 경쟁력있는 대학 체제를 어떻게 형성할 것인가라는 문제가 중요하게 부각된다. 아울러, 대학원 교육을 어떻게 재구조화할 것인가 역시 중요한 과제가 된다. 고등교육이 보편화한 상황에서 첨단 학문 연구라는 과업은 대학원에 부과되고 있다. 그러나, 현실은 매우 암담하다. 서울대 대학원의 적지 않은 전공이 입학 정원을 채우지 못하는 현실이 위기 상황을 잘 보여준다. 국내에서 학문 연구 체제를 잘 갖추고 우수 인재를 기를 수 있어야 한다.³⁾

우수한 인적 자원 개발이라는 과제가 반드시 고등교육에만 관련되는 것은 아니다. 초·중등 교육의 혁신도 중요한 과제이다. ‘창의성과 시민의식’을 갖춘 인재를 어떻게 기를 것인가, 이를 위하여 교육과정과 수업, 평가를 어떻게 바꿀 것인가는 중요한 문제가 된다. 나아가 인재 양성은 학교교육을 넘어 양질의 보편적인 평생직업교육체제를 구축하는 일과도 관련된다. 생애 처음

3) 일본의 경제 보복을 계기로 드러난 첨단 기술 격차는 어떤 면에서 한국과 일본의 대학원 교육의 격차의 현실을 여실히 보여주는 것이기도 하다.

취업하여 하나의 직장에서 정년을 맞이하는 사람의 비율이 급속히 낮아지고 있다. 재취업을 지원할 수 있는 평생학습 체제를 충실하게 갖추어야 한다.

모든 단계의 교육에서 책임 체제를 확립하는 일이 인재 양성에서 매우 중요하다. 한국 교육의 특징 중 하나는 입학 단계의 선발은 있어도 교육의 과정과 졸업 단계의 질 관리는 매우 취약하다는 것이다. 다소 과한 표현일 수 있지만 ‘무책임 교육 체제’라고 불러도 좋다. $1/2 + 1/3 = 2/5$ 라고 답하는 학생이 고등학교에 진학하고 대학에 진학하는 것이 현실이다. 각 교육 단계마다 책임있게 학생을 교육하지 못하면, 학교급이 높아질수록 학생의 학습 격차가 악화한다. 학생 개인은 아무 의미없이 학교에 시간을 보내게 되며, 사회적으로 큰 낭비이자 부담 요인이 된다. 책임교육 체제를 확립하는 일이 인재 양성에서 중요하다.

셋째, 교육체제 구조 조정의 과제가 존재한다. 한국은 매우 빠른 속도로 인구가 증가하다가 매우 빠른 속도로 인구가 감소하고 있다. 인구 감소는 지역에 따라 상당히 다른 속도로 진행되며, 지역의 사회 경제적 기반 역시 매우 불균등해지고 있다. 해방 이후 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학 순으로 학교가 팽창하여 왔으나, 이제는 학생이 급감하는 상황이며, 그 정도는 지역에 따라 매우 다르다. 도 단위 지역의 경우 학교가 수용했던 최다 학생 수 대비 현재의 학생은 대략 30%에 머무르고 있다. 정상적 교육 활동을 수행하기 어려운 소규모 학교가 매우 빠르게 증가하고 있다.

<표 1> 시·도별 초등학교 최다 학생 수와 2017년 학생 수

| | | | | | | | | |
|---------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 경기 |
| 최다 학생 수(년도) a | 1,183,735 (1982) | 459,812 (1989) | 255,071 (1990) | 250,477 (2002) | 138,644 (2003) | 132,735 (2003) | 111,909 (2003) | 986,056 (2004) |
| 2017년 학생 수 b | 428,333 | 150,863 | 124,708 | 156,470 | 88,189 | 84,240 | 66,016 | 733,941 |
| 비율 (a/b) | 36.13 | 32.80 | 48.89 | 62.46 | 63.60 | 63.46 | 58.99 | 74.43 |
| | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
| 최다 학생 수(년도) a | 381,942 (1968) | 310,348 (1970) | 573,393 (1970) | 499,622 (1971) | 825,789 (1971) | 852,796 (1970) | 601,566 (1968) | 76,161 (1980) |
| 2017 학생 수 b | 75,722 | 84,240 | 116,963 | 97,383 | 93,383 | 127,642 | 186,619 | 38,901 |
| 비율(a/b) | 19.82 | 27.14 | 20.39 | 19.49 | 11.30 | 14.96 | 31.02 | 51.07 |

<표 2> 시·도별 중학교 최다 학생 수와 2017년 학생 수

| | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 경기 |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 최다 학생 수(년도) a | 647,803 (1986) | 239,759 (1994) | 144,147 (1995) | 123,135 (2006) | 80,948 (1994) | 73,711 (1995) | 55,657 (2006) | 489,548 (2007) |
| 2017년 학생 수 b | 227,001 | 80,719 | 68,893 | 78,826 | 47,900 | 44,961 | 32,931 | 366,856 |
| 비율 (a/b) | 35.04 | 33.66 | 47.79 | 64.01 | 59.17 | 60.99 | 59.61 | 74.93 |
| | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
| 최다 학생 수(년도) a | 130,181 (1981) | 108,853 (1979) | 225,720 (1979) | 187,744 (1981) | 325,868 (1983) | 355,544 (1981) | 238,642 (1981) | 37,744 (1985) |
| 2017 학생 수 b | 41,274 | 43,530 | 57,544 | 53,303 | 49,642 | 65,906 | 93,843 | 19,603 |
| 비율(a/b) | 31.70 | 39.98 | 25.49 | 28.39 | 15.23 | 18.53 | 39.32 | 51.93 |

<표 3> 시·도별 고등학교 최다 학생 수와 2017년 학생 수

| | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 경기 |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 최다 학생 수(년도) a | 580,928 (1989) | 217,247 (1997) | 136,973 (1997) | 114,382 (2009) | 96,061 (1988) | 73,279 (1998) | 52,664 (2009) | 462,490 (2012) |
| 2017년 학생 수 b | 282,968 | 99,662 | 86,664 | 92,195 | 58,976 | 53,770 | 41,930 | 422,839 |
| 비율 (a/b) | 48.70 | 45.87 | 63.27 | 80.60 | 61.39 | 73.37 | 79.61 | 91.42 |
| | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
| 최다 학생 수(년도) a | 94,434 (1989) | 80,694 (1984) | 182,313 (1986) | 146,886 (1986) | 242,116 (1986) | 259,004 (1981) | 194,143 (1986) | 32,705 (1988) |
| 2017 학생 수 b | 50,599 | 52,306 | 70,405 | 67,149 | 63,631 | 84,926 | 111,618 | 22,422 |
| 비율(a/b) | 53.58 | 64.82 | 38.61 | 45.71 | 26.28 | 32.78 | 57.49 | 68.55 |

대학의 경우는 상황이 더 심각하여 경영을 지속하기 어려운 한계 대학이 발생하기 시작하였으며, 앞으로 그 속도는 가속화할 것이다. 교육 기관과 인적 물적 자원을 효율적으로 구조 조정하는 과제에 직면해있다.

구조 조정은 슬기롭게 추진해야 한다. 지역 소멸을 촉진하는 것이 아니라 지역 재생을 지원하는 방향으로 교육 체제를 재구조화해야 한다. 교육은 지역 생태계를 살리는 매우 중요한 요소이다. 학교가 폐교된 곳에 지역이 곧 소멸되는 것은 이를 잘 보여준다.

5. 한국 학생 현실과 전망

교육정책을 논의할 때 우리가 간과해왔던 것 중 하나는 학습자의 현실을 파악하는 일이었다. 세계가 변화하는 것만큼 학습자도 변화한다. 이 변화를 간파하는 일은 학교체제와 교육자치의 미래를 설계하는 데에도 필수적 일이 된다.

외견상 한국 학생들은 조기에 관리되기 시작하거나 방치되고 있다. 고등학교 서열 체제가 부활하면서 초등학교 시절부터 부모 관리 하에 경쟁을 시작하는 어린이들이 적지 않다. 한국의 초등학생 중에는 대학생보다 더 오랜 시간 공부하는 학생이 적지 않으며 일부 지역에서는 고등학생용 교재를 공부하는 초등학생들도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 반면, 그보다 훨씬 많은 수의 학생들은 학교를 마친 후에도 집으로 돌아가지 않고 거리나 pc방을 맴돌고 있다. 학생의 생활에서도 격차가 심화하고 있다. 한편, 관리되거나 방치되는 아이들 모두 상당한 정도의 불안에 시달리고 있다. 많은 어린이들이 미래를 밝게 보지 않고, 극심한 경쟁을 통과해야만 그나마 그럭저럭 생계를 유지할 수 있을 것이라고 생각한다.

학생들의 마음과 몸에도 변화가 나타나고 있다.⁴⁾ 디지털 기기 사용으로 인하여 사람과의 만남이 크게 줄었다. 많은 학생이 상처를 가지고 살아가는데, 초등학생은 수치심, 중학생은 외로움, 고등학생은 불안을 가장 많이 겪는다(김현수, 2019). 신체 면에서의 특징적 변화도 있다. 현실 속의 학생들은 체격은 과거에 비하여 상당히 좋아졌으나, 체력은 제자리거나 오히려 떨어졌다. 아침 식사를 하지 않고 등교하는 학생이 1/3에 이르며, 패스트푸드 섭취는 상당히 증가하였다. 그 결과 비만 학생이 늘고 있다. 또, 수면 부족을 호소하는 학생들은 학교급이 높아질수록 증가한다. 신체 활동을 하는 학생들은 여전히 낮은 수준에 머무르며, 주말에 공부하는 시간은 오히려 늘어나고 있다(박은자, 2019).

한편, '지능 정보 혁명'으로 표현되는 이 시대는 아동 청소년 학습자들이 살아가는 세상을 나타낸다. 이 시대는 '초연결 시대'로 표현되며, 앞으로 이 시대를 살아갈 주체는 '포스트 휴먼'으로 명명된다. 초연결 사회는 디지털 미디어로 시간과 공간의 제약을 넘어 실시간으로 전 지구와 연결된 환경을 의미한다. 많은 아동 청소년이 소셜 네트워크 디지털 미디어로 전 지구적 차원에서 연결되고 있다. BTS를 응원하는 아미는 전 지구적 연결을 상징한다. 과거 학습자가 경험할 수 있었던, 또는 학습자에게 영향을 줄 수 있었던 환경이 지극히 제한적이었던 데 비하여, 오늘날 학습자는 시공간을 초월하여 폭넓은 영향을 주고 받는다(장근영, 2019).

한편, 지능 정보 혁명은 인간과 지적 기계가 결합한 존재인 '포스트 휴먼'을 등장시키고 있다. 일상에 깊이 침투한 기계 문명은 인간이 기계나 도구에 더 많이 의존하게 만들고, 인공 지능으로 대표되는 기술은 인간의 사고와 행동마저 안내하고 있다. 이제 인간은 더 이상 물리적 환경과 분리되어 존재하지 않고, 더 큰 기술적 네트워크 안의 한 요소가 되어 가고 있다. 따라서, 인간과 비인간적 요소들이 네트워크적 관계성 속에서 어떻게 상호작용할 것인가가 중요한 문제가 되고 있다. 포스트 휴먼을 탄생시킬 정도의 다양한 기술적 변화는 인간의 학습과 학습 환경에 전례 없는 변화를 초래하고 있다. 테크놀로지의 발달로 인본주의적 교실에서 이루어져온 교사와 학생의 면대면 강의 비중은 크게 줄어들고 있으며, 인터넷과 컴퓨터를 매개로 한 온라인 학습 비중이 늘고 있다. 웹 기반 온라인 교수법들은 수업의 쌍방향성, 학생의 선택권 확대, 인터넷 학습 자료에의 접근성 제고와 같

4) 이하에서 논의하는 내용 대부분은 한국교육연구네트워크, 서울특별시교육연구정보원 2019년 공동 학술대회에서 발표된 논문들에서 차용한 것이다. 중요한 부분에만 발표자의 이름을 표기하였다.

은 특징을 나타내고 있다.

포스트 휴먼 시대에는 기존의 생물학적 인간을 전제한 인본주의적 학습, 즉 인지이론이나 구성주의 등으로는 설명하기 어려운 학습 형태가 등장할 것이다. 학습에 관여하는 사람과 사물, 기술과 아이디어 또는 개념 등과 같은 모든 요소들이 네트워크 내의 상호의존적 관계성 속에서 각자 모종의 역할을 수행하면서 학습이 이루어지는 네트워크 학습이 그 자리를 대신할 수도 있다(박휴용, 2019). 어떻게 보면 앞의 주장이 먼 미래의 일처럼 보일 수도 있지만, 디지털 네이티브들인 요즘 학생들은 개인화한 디지털 도구인 스마트폰을 소유하고 있으며, 과거에는 면대면으로 처리하던 많은 일들을 스마트폰과 인터넷으로 처리하고 있다. 자유와 선택, 개성과 맞춤화, 그리고 협업, 강의가 아닌 대화, 철저한 조사, 성실성과 재미, 스피드와 혁신이 디지털 네이티브의 특성이다(이은상, 2019).

요약하면, 한편으로는 불안 속에서 조기 관리되거나 방치되면서도, 급속히 진행되고 있는 지능 정보 혁명과 다가오는 포스트 휴먼 시대에 기존에 없던 방식의 학습을 하게 될 것이다. 여기서 중요한 과제가 학습자 주체성을 형성하는 일이다. 이것 자체로 요즘 학생들의 문제에 직접 대응하는 것이며, 지능 정보 혁명 시대에 의미있는 배움과 삶에 접근하는 핵심이 되기 때문이다.

6. 학교 체제와 교육자치의 미래 방향

한국의 학교교육은 이미 90년대부터 '질 제고'라는 도전 과제에 직면해 있으나, 여전히 성취하지 못하고 있다. 근래에는 기존 과제 외에 한층 복합적인 사회적 요구를 반영하지 않으면 안되는 상황에 있다. 나아가 학습자의 삶과 삶의 양식이 크게 변화하면서, 이것 자체가 심각한 교육적 도전 과제가 되고 있다. 학습자가 스스로 자신의 정체성을 형성할 수 있도록 하는 일은 학습자 개개인에게 중요한 동시에, 한국 교육의 질적 전환을 이루는 데에도 핵심적이다. 넉넉하고 지원적인 풍토에서 주체적으로 문제를 발견하고 동료들과 함께 그 문제를 추구할 때 창의성을 발현할 수 있기 때문이다. 미래의 학교체제와 이를 지원하기 위한 교육자치 제도를 설계하는 일은 궁극적으로 학습자의 행위 주체성(learner agency)을 살릴 수 있는 학교 운영 구조와 교육행정의 지원 체제를 만드는 일에 다름 아니다.

그렇다면, 학습자 주체성은 어떻게 신장할 수 있는가? 학습자가 생활하는 공간을 중심으로 생각해보면, 교실에서 이루어지는 배움 활동, 학교에서 경험하는 학교 생활, 마지막으로 학교 안팎에서의 돌봄과 보살핌이 학습자의 자기 형성과 모두 관련된다. 이 세 가지 장면에서의 변화가 필요하다. 먼저 배움은 교과서 중심의 무엇인가를 알아가는 일을 넘어 더 깊이 이해하고 무엇인가를 할 줄 알고, 궁극적으로 자신의 삶을 살아갈 수 있는 일이 되어야 한다. 학교는 무엇을 배우는 공간을 넘어 친구들과, 그리고 교사들과 더불어 주인 되게 자신을 만들어가는 공간이 되어야 한다. 배움 이전에 따뜻한 돌봄과 보살핌을 받는 일은 자신을 형성하는데 든든한 토양을 제공하며 배움의 질을 높일 수 있다. 돌봄은 학교 안팎에서 이루어져야 한다. 요약하면, 학습자 주체성을 형성하는 교수-학습, 학교 민주주

의와 학습자 주체 형성, 공공적 돌봄이 오늘날 학교교육의 과제이다. 이 세 가지 과제에 관하여 간략히 살펴본다.

학습자 주체성을 형성하는 교수 학습. 이 과제는 학교 체제와 학교에서의 일의 변화를 요구한다. 가장 간단히는 교사가 교실에서 주도하는 배움과 가르침의 양식을 변화시키는 것이다. 지역을 소재로 삼거나 온라인 상의 자료를 적극 활용할 수 있다. 둘째는 학생이 학교 밖에서 배운 것을 인정하는 체제를 갖추는 일이다. 마지막으로 학교가 지역의 다양한 교육 자원, 사이버 상의 학습 거점과 연계하는 학습 망(learning web)을 형성하는 일이다.

학교 민주주의와 학습자 주체 형성. 이것은 학교 안에서 학습자 참여를 더 획기적으로 진작하는 일을 통해 실현할 수 있다. 민주적이고 지원적 학교풍토에서 직접 참여하고 협력하는 경험을 통해서 자신의 삶을 만들어갈 수 있다.

학교가 학생 학습에만 책임을 지는 일을 넘어서 사회 센터로서의 기능을 일부 담당해야 하는 일은 불가피하다. 물론 지역 여건에 따라서 학교가 감당해야 하는 사회 센터로서의 기능의 내용과 정도에는 차이가 있을 수 있다. 어떤 경우든 학교와 지역은 과거에 비하여 훨씬 밀착해야 한다.

이런 인식을 토대로 미래 학교체제의 대강을 그려보고자 한다. ‘학교 체제’의 구성 요소를 다음 다섯 가지 요소를 중심으로 생각해보고자 한다.

- ① 학교제도의 틀
- ② 교육과정 편성 및 운영 중심의 핵심 과업 체제
- ③ 학교 관계 인력의 운용 체제
- ④ 학교 지원 체제(교육자치 체제)
- ⑤ 환경

가. 학교제도의 틀

- 기본 방향
 - 낮은 단계의 교육(국민공통기본교육과정 이수 기간)에서는 공적 책임성을, 높은 단계 교육에서는 유연성을 제고한다.
- 정책 제안
 - ① 유아교육 1년을 기간 학제에 포함하여 공교육화한다.
 - 1년의 유아교육 과정을 초등학교와 분리된 유아학교에서 운영할지 아니면 초등학교와 통합하여 K-5 형태로 운영할지는 지역 실정에 따라 자유롭게 결정한다.
 - ② 초등학교 과정을 5년으로 단축하여 운영한다.
 - 학습자들의 신체, 정신적 성장 상태와 학교 체제가 조응할 수 있도록 한다.
 - ③ 중학교 과정은 3년으로 운영하되, 자유학년제는 3학년에서 운영한다.

- '자신의 탐구'라는 중학교 교육 목적에 충실하게 자유학년제를 운영한다.
- ④ 초등학교와 중학교 일관 운영을 허용하고 장려한다.
 - 지역 상황에 따라 초-중학교 통합 학교를 운영한다. 경우에 따라 초-중-고교의 통합 운영도 장려한다.
- ⑤ 고등학교는 일반고, 특수목적고, 특성화고 등 3원 체제로 운영한다.
 - 자율고에 적용되었는 학교 운영 특례는 검토 분석 후에 모든 고교에 확대 적용하 고, 자율고는 폐지한다.
 - 특수목적고는 과학, 외국어, 예술, 체육 계열 학교 등 네 가지로 지정 운영한다.
 - : 과학 인재 양성을 위한 과학 계열 학교 - 현재보다 소수로 과학영재교육 실시
 - : 외국어에 능숙한 인재 양성을 위한 외국어고등학교 - 영어과는 폐지하되 아세안, 중앙아시아 국가 등 향후 교류 확대가 가능한 국가 언어 교육을 강화
 - : 기존 산업수요맞춤형고교는 특성화고에 편입하여 운영
- ⑥ 특성화고는 3년제 학교와 전문대학 과정과 통합하여 운영하는 5년제 학교로 이원 운영한다.
 - 고등학교 졸업 직후 취업을 원하는 학생과 직업교육과 함께 고등교육을 받고자 하는 학생이 함께 존재한다.
 - 특성화고는 직업 평생교육 수요를 일부 흡수할 수 있도록 운영한다.
- ⑦ 특수목적고등학교에서는 일반계 고교 학생들이 참여할 수 있는 프로그램을 운영 하고, 프로그램 이수를 공식적으로 인정한다(공유 학교로서의 특수목적고등학교).

나. 교육과정 편성 및 운영 중심의 핵심 과업 체제

- 기본 방향
 - 교사의 교육과정 자율성과 교육성취의 질 보장 기제를 동시 강화한다.
- 정책 제안
 - ① 국가 교육과정은 성취 기준 중심으로 대강화한다.
 - ② 교과서 관련 법령을 네거티브 규제 방식으로 전환하고, 교과서를 학교별 선택한다.
 - 시장이 작동하지 않는 영역의 교과서는 국가가 제작한다.
 - ③ 고등학교 단계에서 학교 밖 학습경험의 인정 체제를 구축한다.
 - 공유학교에서의 학습 경험, 지역(산업)에서의 학습 경험, 대학에서의 학습, 온라인 학습 등을 교육과정 이수로 인정하는 체제를 구축한다.
 - ④ 개별 학생의 학습 지원, 학습 경험 인정, 진로 상담 및 지원 체제를 강화한다.
 - ⑤ 모든 초등학교 6학년과 중학교 3학년 대상 학업성취도평가를 시행한다.
 - 국가 수준에서 시행할지, 시도 단위로 시행할지는 더 논의하되, 시험 시행 주체는 상세한 분석 결과를 학교에 제공하고, 학습 지도 개선에 활용한다.

- ⑥ 일반계고등학교와 특수목적고등학교 1학년 학생 대상으로 국민공통기본교육과정 이수 정도를 확인하는 시험을 실시한다.
 - 학교는 낮은 성취 수준을 보이는 학생들을 위한 교육 프로그램을 운영한다.
 - 시험 결과와 대학 진학 기회를 연계하는 방안을 검토한다(최소 자격으로서의 시험)
- ⑦ 특성화고 진학을 위한 시험을 운영하고, 일정 기준 미달 학생은 입학유예한다.
 - 교육청은 입학유예 학생 대상 교육을 제공하여 재응시할 수 있도록 한다.
- ⑧ 대입 전형은 국가 수준의 시험과 고교 학생부를 중요한 전형 요소로 삼아 대학 자율로 운영하되, 국가 개입이 필요한 최소한의 부분은 인정한다.

다. 학교 관계 인력의 운용 체제

- 기본 방향
 - 교원 인력 운용의 탄력성과 지원 인력 운용의 효율성을 동시 제고한다.
- 정책 제안
 - ① 일관교육과 복수 교과 지도가 가능하도록 교원 양성 방식과 자격 체제를 개편한다.
 - 초등학교와 중등학교 교사를 한 울타리에서 양성하되, 국민공통기본교육과정 담당 교사 대상 프로그램과 고등학교 교사 대상 프로그램을 분리 운영한다.
 - 복수 교과를 지도할 수 있도록 교원 양성 과정을 운영한다.
 - ② 교사의 한 학교 근무 기간을 10년 내외로 연장한다.
 - 학교 공동체 형성과 지역에 터한 교육 운영을 가능하게 하도록 순환 근무 체제를 개편한다.
 - ③ 비교수 학교 지원 인력(non-teaching staff)의 신분 보장은 두텁게 하되, 인력 운용의 효율성을 제고한다.
 - 개별 학교를 넘어 교육지원청에 소속한 채로 학교를 지원하는 행정을 가능하도록 한다.

라. 학교 지원 체제(교육자치 체제)

- 기본 방향
 - 교육장 리더십을 강화하여 기초 단위 교육자치를 활성화한다.
- 정책 과제
 - ① 교육지원청을 지역교육청으로 개편한다.
 - 지역교육청이 지역교육에 관한 실질적 행정 기구가 되도록 한다.
 - ② 시도교육청은 지역교육에 관한 연구 개발과 정보 발신을 중심으로 업무를 축소,

재편한다.

- ③ 교육장을 공모하거나 또는 학교운영위원회 또는 이에 준하는 학교자치 조직에서 선출한다.
 - 교육장 공모(선출)제를 계기로 교육장 권한을 획기적으로 강화하여 교육장이 지역 실정에 부합하게 학교 체제를 개편, 운영해갈 수 있도록 한다.
- ④ 교육장이 자치단체장과 긴밀히 연계 협력하여 돌봄, 방과후교육과 같은 사회적 수요를 각 지역의 실정에 부합하게 창의적으로 수용한다.
- ⑤ 당분간 시도교육감 주민 직선제는 유지하되, 교육감과 교육장 관계를 시도 지사와 시장·군수·구청장 간 관계와 유사하게 전환할 수 있도록 제도를 개편한다.
 - 교원 인사 제도의 개편, 지방교육재정교부금법 개정 등을 검토할 필요가 있다.
 - 시도교육청이 최소한의 관리, 연구 개발과 정보 발신 등을 중심으로 과업을 개편할 수 있도록 한다.

마. 환경

- 기본 방향
 - 교육다운 교육을 가능하게 하는 사회적 조건이 있다. 이 조건을 만들어내는 일이 매우 중요하다.
- 제안
 - 복지 국가를 더 발전시킨다. 이 땅에서 태어나기만 하면 최소한의 품위있는 삶을 영위할 수 있다는 사회적 믿음이 모든 사람의 소질과 적성을 살리는 교육을 가능하게 한다.
 - 지역 균형 발전 정책을 심화한다. 지역 균형 발전은 한편으로는 학생 인구 감소로 인한 교육과 지역 황폐화, 다른 한편으로는 일부 지역의 인구 집중으로 인한 교육 불가능 상태를 완화할 수 있게 한다.
 - 지능 정보 혁명에 조응하는 지식 기반 산업과 경제로 전환한다. 지식 기반 산업과 경제에서 평생학습의 가능성이 열린다.

이상 몇 가지 방향을 제시하였으나 부족한 부분이 많다. 토론 과정에서 좋은 제안을 받고 보완해가고자 한다.

<참고문헌>

- 강원택(편)(2014). 한국 지방자치의 현실과 개혁 과제. 서울: 사회평론아카데미.
- 국제미래학회, 한국교육학술정보원(2017). 제4차 산업혁명 시대 대한민국 미래 교육 보고서.
파주: 광문각.
- 김기현, 신인철(2011). 생애 초기 교육기회와 불평등: 취학 전 교육 및 보육 경험의 사회계층간 격차. 교육사회학연구, 21(4), 29-55.
- 김순은(2015). 지방자치 20년의 평가. 입법과 정책 7(1). 57-82.
- 김용, 강명숙, 김영석, 박상옥, 윤상준(2019). 교육정책 중장기 방향과 과제. 교육부.
- 김용 외(2018). 대학평가의 정치학. 서울: 학이시습.
- 김용, 고전, 이차영(2013). 지방교육자치 활성화 방안 연구. 경기도교육청.
- 김용, 박대권(2018). 문민정부 교육개혁에서의 OECD의 영향. 교육정치학연구 25(2). 83-109.
- 김현수(2019). 요즘 아이들의 마음 고생. 한국교육연구네트워크, 서울특별시교육연구정보원 2019년 공동 학술대회 발표 논문.
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창(2018). 한국지방교육자치론. 서울: 학지사.
- 박은자(2019). 건강한 행동, 건강한 몸: 아동 청소년의 건강 행태를 중심으로. 한국교육연구네트워크, 서울특별시교육연구정보원 2019년 공동 학술대회 발표 논문.
- 박휴용(2019). 포스트휴먼 시대 학습자의 존재론적 이해와 학습이론 패러다임의 변화. 한국교육연구네트워크, 서울특별시교육연구정보원 2019년 공동 학술대회 발표 논문.
- 스테판 에셀(임희근 역)(2011). 분노하라. 파주: 돌베개.
- 양재진, 정형선, 김혜원, 이종태(2008). 사회정책의 제3의 길. 서울: 백산서당.
- 유네스코 한국위원회(2016). 교육 2030 인천 선언과 실행 계획.
- 이종수(2002). 지방자치의 논리와 한국의 지방자치제. 박종민, 이종윤(편). 한국 지방 민주주의의 위기: 도전과 과제. 서울: 나남.
- 장근영(2019). 초연결 시대 청소년의 자아성장. 한국교육연구네트워크, 서울특별시교육연구정보원 2019년 공동 학술대회 발표 논문.
- 정책기획위원회(2018). 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책.
- 한병철(김태환 역)(2012). 피로사회. 서울: 문학과 지성사.
- 한병철(김태환 역)(2014). 투명사회. 서울: 문학과 지성사.
- 市川正午(2006). 教育の私事化と公教育の解体. 教育開発研究所. /김용(역)(2013). 교육의 사사화와 공교육의 해체. 파주: 교육과학사.
- 小川正人, 勝野正章(2008). 教育經營論. 日本放送出版協會.
- 結城 忠(2009). 自治分権と教育法制. 東信堂.
- Australian National Accounts. National income, expenditure and products.

<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/5206.0>

- Cuban, L.(2012). Reforming business, reforming schools: outsourcing as a fad.
<https://larrycuban.wordpress.com/2012/12/>.(2018년 11월 18일 인출)
- Lortie, Dan C. (1972). *School teacher: a sociological analysis*. / 진동섭 역(1993). 교직사회: 교직과 교사의 삶. 서울: 양서원.
- OECD(2018). THE FUTURE OF EDUCATION AND SKILLS Education 2030. Retrieved from [http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf).
- Olssen, M., Codd, J., and O'Neill, A-M.(2004). *Education policy: Globalization, citizenship and democracy*. London: SAGE. / 김용 역(2015). 신자유주의 교육정책, 계보와 그 너머 - 세계화.시민성.민주주의. 서울: 학이시습.
- Priestley, M. and Biesta, G.(2013). Introduction: the new curriculum. Priestley, M. and Biesta, G.(eds.). *Reinventing the curriculum*. London: Bloomsbury.
- Rifkin, J.(2014). *The zero marginal cost society*. / 안진환 역(2014). 한계 비용 제로 사회. 서울: 민음사.
- Sergiovanni, T.J.(1992). *Moral leadership: Getting to the heart of school improvement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. / 주삼환(역)(2008). 도덕적 리더십: 학교교육 향상의 길잡이. 서울: 시그마프레스.
- Young, M.(2008). From constructivism to realism in the sociology of the curriculum. *Review of research in education*, 32. 1-28.